

Grossratsgeschäfts-Nummer: 08 / GE 17 / 287
Rechtsbuch-Nummer: FHG; RB 611.1
Departement: DFS

Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates

Zusammensetzung der Kommission

Präsidentin: Wiesmann Schätzle Sonja, Gemeindeammann, Wigoltingen

Mitglieder: Baumann Kurt, Gemeindeammann, Sirnach
Baumgartner Thomas, Stadtammann, Steckborn
Haag Carmen, Betriebsökonomin HWV, Stettfurt
Herzog Verena, Geschäfts- und Hausfrau, Kindergärtnerin, Frauenfeld
Komposch Cornelia, Gemeindeammann, Herdern
Martin Urs, lic. rer. publ. HSG, Romanshorn
Marty Walter, Gemeindeammann, Ellighausen
Nägeli Richard, dipl. Ing. ETH, Unternehmer, Frauenfeld
Theler Marion, Journalistin, Lehrerin, Kreuzlingen
Tobler Stephan, Gemeindeammann, Neukirch (Egnach)
Vögeli Max, Gemeindeammann, Weinfelden
Weber Monika, Hausfrau, Bankangestellte, Eschenz
Wirth Andreas, Schulpräsident, Frauenfeld
Wittwer Daniel, dipl. Financial Consultant NDS FH, Sitterdorf

Vertreter des Departements

- Regierungsrat Bernhard Koch, Chef DFS
- Peter Pauli, Chef Finanzverwaltung
- ENZLER Hansjörg, Revisor Finanzkontrolle, – *Protokollführung*

Die Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates behandelte die Vorlage in 5 Sitzungen und dankt den Vertretern des Departements für Finanzen und Soziales (DFS) für die Begleitung der Verhandlungen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kommission

- ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten
- hat die Systematik der Vorlage verbessert
- hat das Landkreditkonto aufgestockt
- hat die Grundsätze zur Ausgabenstabilisierung konkretisiert
- hat die Risikominimierung sowie weitere Teile aus dem Musterfinanzhaushaltgesetz (MFHG) übernommen und verschiedene Paragraphen angepasst
- hat dem geänderten Gesetz in der Schlussabstimmung einstimmig zugestimmt.

Allgemeines

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung werden die Grundlagen für die Einführung der neuen Rechnungslegungsbestimmungen nach HRM2 und damit auch für eine Annäherung an das privatwirtschaftliche Rechnungswesen bereitgestellt. Die von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorenkonferenz 2008 im Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 herausgegebenen Grundsätze werden für das Budget 2012 des Kantons anwendbar.

HRM2 ermöglicht eine koordinierte Finanzpolitik für Bund, Kantone und Gemeinden. Erstmals einbezogen ist die Bundesebene.

Neuland beschreitet der Kanton Thurgau mit der Ausgabenstabilisierung, welche aufgrund des Gegenvorschlages des Regierungsrates zur Volksinitiative zur Ausgabenstabilisierung in die Vorlage integriert wurde. Die Grundsätze wurden durch die Kommission noch etwas konkretisiert, um einen engeren Rahmen für die weitere Ausgestaltung und die Wirkungsweise der Stabilisierung in der Verordnung zum FHG vorzugeben.

Die Systematik der Vorlage wurde durch die Kommission verbessert, was zu einer Reduktion auf 54 Paragraphen im Vergleich zur Botschaftsfassung mit 56 Paragraphen führte, trotz Aufnahme zusätzlicher Paragraphen aus dem 76 Artikel umfassenden Musterfinanzhaushaltgesetz.

Eintreten

Nach einer Einführung in die Grundlagen von HRM2 durch die Vertreter des Departements äusserten sich die Kommissionsmitglieder grundsätzlich positiv zur Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes. Bemängelt wurde die Systematik des Gesetzes, die verschiedene Wiederholungen von Grundlagen in einzelnen Abschnitten beinhaltete. Verschiedene Fragen warf auch das neue Kreditrecht auf, welches neue Begriffe einbrachte. Intensiv und differenziert diskutiert wurden die Komplexität und Benutzerfreundlichkeit des neuen Rechnungsmodells. Beim Landkreditkonto gab es unterschiedliche Auffassungen: Die einen wollten diesen § streichen, den anderen war die Summe zu tief. Die Ausgabenstabilisierung wollte die Mehrheit der Kommission griffiger gestalten. Zur Eigentümerstrategie wurden Fragen zum Einbezug des Grossen Rates angesprochen. Das Fehlen eines Paragraphens zur Risikominderung wurde bemängelt. Die koordinierte Finanzpolitik wurde in Frage gestellt, da das HRM2 in der Ausgestaltung zahlreiche Varianten zulässt, was die Vergleichbarkeit erschweren kann. Die Umstellung auf HRM2 wurde als arbeitsintensiv eingeschätzt bezüglich Kontenplan, Datenmigration und Aufbau einer Anlagenbuchhaltung. Offene Fragen zur Bewertung der Anlagen wurden ange-

sprochen.

Es war eine ganze Palette von Fragestellungen, welche schliesslich dazu führte, dass 4 Sitzungen für die 1. Lesung benötigt wurden, um wertvolle Anpassungen einzubringen.

Detailberatung

§ 1:

Es wurde festgestellt, dass die Ausgabenstabilisierung als wichtiger Punkt nicht in § 1 erwähnt wird. Eine zufriedenstellende Formulierung konnte dazu in Absatz 2 nicht gefunden werden, was schliesslich zur Streichung von Abs. 2 führte, weil nur die allgemeinen Grundsätze ins „Dach des Hauses“ gehören, welches den Zweck des Gesetzes umschreiben soll. § 1 wurde auf einen Absatz reduziert und mit „Zweck“ bezeichnet. Abs. 1 wurde in der 2. Lesung mit der Finanzkontrolle ergänzt, da der Finanzkontrolle ein Abschnitt gewidmet ist und sie daher auch im Zweck Erwähnung finden soll.

§ 2:

Bleibt unverändert. Die Verwaltung ist mit dem ersten Satz eingeschlossen unter „folgende Organe und die ihnen unterstellten Bereiche“, was nicht unbedingt auf den ersten Blick ersichtlich ist.

§ 7:

Unter den Grundsätzen zur Haushaltsteuerung fehlte ein Hinweis auf die Ausgabenstabilisierung, was nach längeren Diskussionen zum Anfügen des folgenden Satzes zu Abs. 1 führte:

Es ist zudem die Ausgabenstabilisierung im Rahmen der Entwicklung der volkswirtschaftlichen Kenngrösse zu beachten.

Dieser Satz wurde anlässlich der 2. Lesung mit einer Gegenstimme auf die aktuelle Fassung geändert (Das Ausgabenwachstum ist zudem im Rahmen des Wirtschaftswachstums zu halten).

Das Verursacherprinzip der Abs. 2 und 3 war unbestritten. Die Formulierung wurde jedoch als unklar und zuwenig konkret beurteilt. Die beiden Absätze wurden schliesslich zusammengeführt und umformuliert.

Im Rahmen der Verbesserung der Systematik wurden die alten § 12 und § 36 gemäss Botschaftsfassung als Abs. 3 und Abs. 4 zu § 7 angefügt. Die Neupositionierungen aus der Änderung der Systematik sind in der aktuellen Fassung zur besseren Nachvollziehbarkeit mit Hinweisen auf die alten bzw. neuen Paragraphen versehen.

§ 8:

Die Kommission gelangte zur Auffassung, dass auch in Abs. 2 die Bezeichnung wie in Abs. 1 zu verwenden ist und ergänzte mit Finanz- und Aufgabenplan.

§ 9:

Dieser § erfuhr unbestrittene Änderungen und eine unbestrittene Ergänzung mit Ziffer 8 „Veränderungen an Beteiligungen“.

§ 10:

Die Verstärkung der notwendigen Ausgaben in Abs. 3 durch „absolut notwendigen...“ wurde mit 7 : 4 Stimmen gutgeheissen.

alt § 13; neu § 12:

Die kleinen Änderungen wurden einstimmig beschlossen.

Die wesentlichen Veränderungen werden heute mit mehr als 10 % und mindestens Fr. 50'000 bezeichnet, sind aber in der Verordnung zu regeln.

alt § 18; neu § 17:

Das Landkreditkonto war Gegenstand längerer Diskussionen. Die Erhöhung von Fr. 25 Mio. auf Fr. 40 Mio. wurde mit 9 : 4 Stimmen beschlossen. Die weiteren Anpassungen erfolgten auf einstimmigen Beschluss.

Ein Antrag zur Aufnahme des Erwerbszwecks im Rechenschaftsbericht wurde mit 7 : 7 Stimmen mit Stichentscheid der Präsidentin abgelehnt.

alt § 21; neu § 18:

Die Verschärfung von Abs. 1 durch Ersatz von „soll“ durch „muss“ wurde mit 8 : 5 Stimmen gutgeheissen.

Im Verlauf der Diskussion wurde ein Streichungsantrag zu Abs. 3 mit 2 : 11 Stimmen abgelehnt. Die Ergänzung von Abs. 2 mit dem „kumulierten Ergebnis“ wurde mit 11 ja und einer Gegenstimme gutgeheissen.

alt § 22; neu § 19:

Die Ausgabenstabilisierung war Gegenstand langer Diskussionen, beginnend mit Modelldarstellungen und Grundlagenarbeit. Vom ursprünglichen § blieb schliesslich nur Abs. 2 unangetastet. Festgehalten wurden schliesslich konkretere Grundsätze, wobei Details noch in der Verordnung zu regeln sein werden.

Aufgrund der Diskussionen in der 3. Sitzung wurde durch die Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit einem Kommissionsmitglied (Vertreter der Initianten) ein neuer Vorschlag erarbeitet, der schliesslich an der 4. Sitzung diskutiert und nochmals angepasst wurde. Es ging dabei insbesondere um die Festlegung der massgebenden Ausgaben, welche schliesslich mit den liquiditätswirksamen Gesamtausgaben auch die Investitionen beinhalten, um den Zeitraum sowie um Massnahmen zur Einhaltung des Stabilisierungsziels.

Die Diskussionen zum anzustrebenden Investitionsvolumen zogen sich bis in die 2. Lesung, wo die in der 1. Lesung erarbeitete Formulierung von Abs. 3

„Es ist ein ausgewogenes Investitionsvolumen anzustreben.“

ersetzt wurde durch die aktuelle Version

„Es ist ein in Bezug auf die Gesamtausgaben konstantes Investitionsvolumen anzustreben.“

Diese nochmalige Anpassung kam mit 7 : 6 Stimmen zu Stande, weil die Formulierung mit „ausgewogen“ für die einen Kommissionsmitglieder unklar war. Für die anderen

Kommissionsmitglieder wie auch für die Vertreter des DFS beinhaltetete ausgewogen in-
dessen die gesamtheitliche Betrachtung aller Aspekte, was mehr Spielraum für ein weit-
sichtiges Handeln zugelassen hätte.

alt § 24; neu § 21:

In Abs. 4 wurde in Anlehnung an die Fassung im MFHG „beantragt“ durch „bewilligt“ er-
setzt.

alt § 29; neu § 26:

Die neuen Kreditbegriffe haben zu einem erheblichen Erläuterungsbedarf vom Einstieg
bis durch die 1. Lesung geführt, um die geäusserten Bedenken und Unklarheiten zu be-
seitigen. In der 2. Lesung zeigten sich noch Unklarheiten zur Kontrolle über Verpflich-
tungskredite, weshalb noch im Rückkommen zur 2. Lesung § 26 mit einstimmigem Be-
schluss angepasst wurde mit der Präzisierung, dass die Kontrolle laufend erfolgt.

alt § 30; neu § 27:

Die Limite gemäss Abs. 2 für die Anforderung eines Zusatzkredites beim Grossen Rat
wurde mit einstimmigem Beschluss von Fr. 300'000 auf Fr. 100'000 reduziert, weil ein
Zusatzkredit bis Fr. 100'000 in der Kompetenz des Regierungsrates liegt.

Die Streichung von Abs. 3 wurde einstimmig beschlossen, da die Zuständigkeiten gere-
gelt und nicht auf den Grossen Rat beschränkt sind.

alt § 32; neu § 29:

Die Kommission ersetzte „die rechtskräftige Bewilligung“ durch „Entscheid“, um den übli-
cherweise verwendeten Begriffen zu entsprechen.

alt § 34; neu § 31:

In Abs. 2 wurden Erträge mit Einnahmen ergänzt, analog zu Aufwände und Ausgaben,
womit die Investitionen enthalten sind.

alt § 38; neu § 35:

Die Streichung des ersten Satzes und die Anpassung der Marginalie wurde mit 10 Stim-
men bei 5 Enthaltungen beschlossen, weil in ein Gesetz nicht gehört, was nicht zu tun ist
und weil bereits in § 28 festgehalten ist, dass nicht beanspruchte Kredite verfallen.

alt § 41; neu § 37:

Der Anhang ist bereits in Abs. 5 von § 36 erwähnt und bedarf daher keiner Präzisierung.
Die Streichung „der Jahresrechnung“ wurde durch die Kommission als redaktionelle Än-
derung betrachtet.

neu § 44:

Die Risikominimierung wurde analog zum MFHG durch einstimmigen Kommissionsbeschluss übernommen, weil dies eine Führungsaufgabe darstellt. Dies führte dazu, dass auch das IKS vom Abs. 3 aus § 43 (alt § 47) in einen neuen § 45 überführt wurde.

alt § 49; neu § 47:

Das MFHG erwähnt unter den Zuständigkeiten des Finanzdepartementes (Art. 73 c) die Beschaffung der Mittel. Die Kommission stellte fest, dass die Kompetenzen der Finanzverwaltung nicht geregelt sind und dass Darlehen jeweils über Regierungsratsbeschlüsse aufgenommen werden. Es wurde daher einstimmig beschlossen, die Beschaffung der Mittel unter Ziffer 2. in die Zuständigkeiten des Regierungsrates aufzunehmen.

Zu Ziffer 8 (neu Ziffer 9) wurde durch die Kommission erneut die Genehmigung der Eigentümerstrategie durch den Grossen Rat diskutiert, wobei die selben Argumente wie bei der Beratung des TKB-Gesetzes vorgebracht wurden. Ein Antrag, die Genehmigung der definitiven Eigentümerstrategie aufzunehmen, wurde mit 5 : 9 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Die Kommission gelangte schliesslich zur Auffassung, dass Regelungen im jeweiligen Spezialgesetz sinnvoller sind, weshalb in der 1. Lesung ein Streichungsantrag für Ziffer 9 mit 6 : 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen gutgeheissen wurde. In der 2. Lesung wurde die Angelegenheit nochmals aufgenommen und dem Antrag auf Belassen der bisherigen Formulierung und der Ergänzung mit „Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten hat der Grosse Rat die Eigentümerstrategie zu genehmigen“ mit 5 : 0 Stimmen bei 7 Enthaltungen zugestimmt. Damit ist der Grundsatz festgehalten, dass der Grosse Rat bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Mitverantwortung trägt.

Schlussabstimmung: Der vorliegenden Fassung wurde einstimmig zugestimmt.

Wigoltingen, den 16.3.2011

Die Kommissionspräsidentin

Sonja Wiesmann Schätzle

Beilage:

Fassung der vorberatenden Kommission