

P.P. - FDP Thurgau Postfach 8280 Kreuzlingen

Departement für Finanzen und Soziales
Regierungsgebäude
8510 Frauenfeld

Kreuzlingen, 29. Januar 2010

Vernehmlassung zur Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP. Die Liberalen Thurgau dankt Ihnen für die Möglichkeit zur Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes Stellung nehmen zu dürfen.

Die Vernehmlassung ist in drei Teilbereiche strukturiert:

Vorweg werden kurze allgemeine Bemerkungen zum Finanzhaushaltgesetz in die Thematik einführen. Für eine effiziente, intensive und übersichtliche Bearbeitung der Thematik wird im zweiten Teil gemäss dem regierungsrätlichen Fragenkatalog im Rahmen dieser Vernehmlassung vorgegangen. Dabei wird jeder getroffene Entscheid kurz und prägnant begründet. Zum Ende erfolgt eine Schlussbetrachtung.

A. Einleitung

Wie auch den regierungsrätlichen Erläuterungen zur Vernehmlassung entnommen werden kann, geht es bei der vorliegenden Totalrevision im Wesentlichen um die Umstellung der Rechnungsdarstellung auf das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM2). Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) hat dazu die nötigen Grundlagen in Form eines Handbuches erarbeitet. Dieses enthält auch ein Mustergesetz (MFHG). Anhand dieser Vorlage nimmt nachfolgend die FDP. Die Liberalen Thurgau auch die vorliegende Totalrevision genauer unter die Lupe.

Im Zusammenhang mit der Totalrevision wird in ausgewählten Bereichen auch Neuland betreten – und zwar bezüglich Landkreditkonto, Neuregelung der Nachtragskredite und Regel zur Stabilisierung der Ausgaben. Ausser ersteres werden diese Änderungen durch die FDP. Die Liberalen Thurgau ebenfalls anhand des MFGH beurteilt.

B. Fragenkatalog

Allgemeine Frage:

Sind Sie mit der Totalrevision grundsätzlich einverstanden?

Ja, wobei nachfolgende Aspekte zwingend erwähnt seien:

- Aus den regierungsrätlichen Erläuterungen zur Vernehmlassung kann herausgelesen werden, dass Transparenz als einer der wesentlichen Gründe für eine Harmonisierung der



öffentlichen Rechnungslegung spricht. Verschiedene, aus dem MFHG nicht übernommene Regelungen erwecken aber einen gegenteiligen Eindruck.

- So wird die Thematik Konsolidierung (Art. 55 & 56 MFHG) trotzdem nur am Rande bearbeitet. Die FDP. Die Liberalen Thurgau verlangt nicht, dass alle vom Staat beherrschten oder von der Politik beeinflussten Organisationen konsolidiert werden, aber zumindest die Absicht dazu im Sinne des MFHG im Gesetz zum Vorschein kommt. Die detaillierte Ausgestaltung kann auf Stufe der diesbezüglichen Verordnung geregelt werden.
- Weiter soll die Haushaltsführung im Kanton Thurgau von zwei Grundsätzen gemäss Art. 9 MFHG befreit sein: Verursacherprinzip und Vorteilsabgeltung. Beide helfen jedoch bei der Realisierung von mehr Kostentransparenz.
- Gleiches gilt für die Grundsätze der Budgetierung. Hier wird das Prinzip der Spezifikation gemäss Art. 16 MFHG nicht übernommen, was im Sinne einer besseren Transparenz nach Meinung der FDP. Die Liberalen Thurgau ebenfalls gemacht werden sollte.
- Im Sinne der leichteren Verständlichkeit der Jahresrechnung sollte der Anhang materielle Erläuterungen bzgl. des auf die Rechnungslegung anzuwendenden Regelwerks wie auch die Rechnungslegungsgrundsätze enthalten.
- Beides findet aber, angelehnt an Art. 26 MFHG, keinen Niederschlag in der Thurgauer Ausgestaltung des Finanzhaushaltgesetzes.
- Der Maxime Transparenz können ebenfalls genaue Bilanzierungsvorschriften, Vorschriften bzgl. Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens wie auch Regelung der Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens zugeordnet werden. Zweites wird aber im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht geregelt, trotz beispielhafter Erwähnung in Art. 53 MFHG und drittes wird im Sinne von Art. 54 MFHG sehr knapp umschrieben.
- In Art. 62 & 63 MFHG werden ausführlich die Bereiche der Anlagebuchhaltung und Inventar geregelt. Beides findet aber, gemessen an der Idee einer erhöhten Transparenz, keinen Eingang in der vorliegenden Totalrevision.
- Schliesslich werden auch keine Regelungen zum ebenfalls im erläuternden Bericht erwähnten Revisionsgrund der Finanzstatistik vorgeschlagen. Art. 69 & 70 MFHG würden diese Thematik beispielhaft regeln.
- Zum grossen Erstaunen der FDP. Die Liberalen Thurgau findet sich im vorliegenden Gesetzesvorschlag keine Bestimmung zur Thematik eines Internen Kontrollsystems (IKS) gemäss Art. 67 & 68 MFHG. In der heutigen Zeit, da jede grössere private Gesellschaft ein solches vorweisen muss, hat dies ebenfalls für den Staat in ähnlichem Rahmen umgesetzt zu werden.
- Weil im ganzen Gesetzesentwurf keine Begriffsdefinitionen vorhanden sind, nimmt die FDP. Die Liberalen Thurgau an, dass dies auf Stufe der diesbezüglichen Verordnung im Sinne des MFHG nachgeholt wird. Zur leichteren Verständlichkeit des Gesetzes wäre es möglicherweise angebracht, zentrale Begriffe direkt im Gesetz zu definieren.

Frage zum Finanzplan §8:

Sind Sie mit dem erweiterten Inhalt des Finanzplanes einverstanden?

Ja, wobei folgende Anmerkungen zu machen sind:

- Aus Sicht der FDP. Die Liberalen Thurgau gibt es keinen Grund, warum der durch Art. 10 MFHG vorgeschlagene Planungshorizont in §7 des Gesetzesentwurfes von vier auf drei Jahre verkürzt werden soll. Planung für eine ganze Legislaturperiode ist auf jeden Fall möglich, was ebenfalls mit den regierungsrätlichen Richtlinien korrespondieren würde.
- Die vorgeschlagene Totalrevision enthält in §7 keine Ausführungen zur Gliederung des Finanzplans. Aus Sicht der FDP. Die Liberalen Thurgau hat dies im Sinne von MFGH 12 eingefügt zu werden.

- Der Finanzplan soll gemäss Gesetzesvorschlag keine Plangeldflussrechnung enthalten. Nach Meinung der FDP. Die Liberalen Thurgau ist dieses Instrument, wie in den Erläuterungen zu Art. 13 MFHG ersichtlich, aber sehr geeignet für eine Abschätzung der zukünftigen Entwicklung.

Fragen zu Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen §§15 und 16:

Sind Sie mit der Neuregelung der Nachtragskredite einverstanden?

Ja, mit folgenden Anmerkungen:

- Die Verpflichtungskredite werden in §14 nur sehr vage umschrieben – im Gegensatz zu Art. 36-41 MFHG.
- Die FDP. Die Liberalen Thurgau beurteilt insbesondere eine grundsätzliche Umschreibung der Begriffe Objekt- und Rahmenkredit, der Art und Weise der Bemessung und Budgetierung wie auch der Verpflichtungskontrolle als regelungsbedürftig auf Stufe des Gesetzes.
- Detaillierte Umschreibungen und die Regelung weiterer Dinge wie Bruttoprinzip, Verfall und Abrechnung können in der diesbezüglichen Verordnung im Sinne des MFHG geregelt werden.
- Im Sinne der Verständlichkeit und Transparenz wäre es möglicherweise hilfreich gewesen, aus Art. 42 MFHG den Zusatzkredit bei Verpflichtungskrediten als Pendant zum Nachtragskredit bei Budgetkrediten auch in die Thurgauer Vorlage zu übernehmen.
- Auf jeden Fall wird im vorliegenden Gesetzesentwurf diese Unterscheidung nicht gemacht und auch kein einziges Wort über den Budgetkredit im Sinne von Art. 43 & 44 MFHG verloren, obwohl dieser in §15 Erwähnung findet.

Ist die Limite von 20% für Kreditergänzungen akzeptabel?

Nein, aus folgenden Gründen:

- Aus Sicht der FDP. Die Liberalen Thurgau ist die Limite von 20% zu hoch. Wenn gemäss Gesetzesvorlage kein unternehmerisches Controlling der bewilligten Kredite stattfinden soll, dann muss jede Kreditüberschreitung dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden. Als vernünftige Regel wird die Ergänzung von §15 im Sinne folgenden Vorschlages erachtet: „Bei Kreditüberschreitungen von mehr als CHF 100'000 bei Projektsummen ab CHF 500'000 ist dem Grossen Rat zwingend ein Nachtragskredit zu unterbreiten.“
- Eine formelle Orientierung reicht auch bei Zustimmung für diese Limite aus Sicht der FDP. Die Liberalen Thurgau nicht aus. Denn nach unternehmerischen Grundsätzen und im Sinne eines transparenten Umgangs muss jeder Kreditüberzug mit Erläuterung dem zu genehmigenden Organ zur Beurteilung vorgelegt werden.

Können Sie der Begründungspflicht für Kreditüberschreitungen zustimmen?

Ja, aus folgendem Grund:

- Weil nach Meinung der FDP. Die Liberalen Thurgau mit §16 ein besserer Vorschlag gemacht wurde als dies Art. 46 MFHG macht. Dabei ist insbesondere nach den Grundsätzen von Handlungsfreiheit und Flexibilität keine überflüssige Entlastung nötig, sofern wie umschrieben eine laufende Orientierung des Grossen Rates und eine jährliche Begründung in der Jahresrechnung stattfinden.

Fragen zur Einführung eines Landkreditkontos §20:

Sind Sie mit der Einführung eines Landkreditkontos einverstanden?

Ja, aus folgendem Grund:

- Mit einem Landkreditkonto wird dem Regierungsrat ein Instrument zur Hand gegeben, das in dringenden und wichtigen Situationen eine schnellstmögliche Entscheidung im Sinne des kantonalen Interesses ermöglicht.
- Möglicherweise sollte aus Sicht der FDP. Die Liberalen Thurgau in diesem Sinne über eine Zweckbindung diskutiert werden.

Erachten Sie die Limite von 25 Millionen als angemessen?

Ja, sofern folgende Aspekte beachtet werden:

- Über den in diesem Konto angehäuften Betrag muss jederzeit transparent Auskunft gegeben werden können. Dazu ist möglicherweise der Erlass eines Reglements für das Landkreditkonto der richtige Weg.
- Einer allfälligen Betragslimite für einzelne Geschäfte stimmt die FDP. Die Liberalen Thurgau nicht zu, da damit gegenteilig zur Idee dahinter der Regierungsrat wieder an Handlungsfähigkeit einbüsst.

Frage zur Ausgabenstabilisierung §24:

Sind Sie mit der Regelung über die Ausgabenstabilisierung einverstanden?

Nein, aus folgenden Gründen:

- Eine Stabilisierung der Ausgaben ist aus Sicht der FDP. Die Liberalen Thurgau hauptsächlich politisch begründbar: Der Regierung und dem Parlament soll der nötige Spielraum gewährt werden, um einerseits die durch die Veränderungen von Gesellschaft und Wirtschaft nötig gewordenen Reformen und Eingriffe durchzuführen und andererseits die bestehenden und für unverzichtbar erachteten Leistungen beizubehalten, ohne dabei gezwungen zu sein, die Steuerlast zu erhöhen oder durch die öffentliche Verschuldung die Rechnung auf die kommenden Generationen abzuwälzen.
- Weil damit eine Mässigung der Staatskosten wie auch mehr Kontinuität und Regelmässigkeit in der Finanzpolitik erreicht werden soll, muss auf Gesetzesstufe §24 stichhaltiger formuliert werden.
- Dazu braucht es zwingend Sanktionsmechanismen im Falle der Nichteinhaltung für die Regierung wie den Grossen Rat. Eine Möglichkeit wäre die Einführung einer Ausgabenbremse im Sinne des nachfolgenden Vorschlages: „Zur Anwendung einer Ausgabenbremse ist der Grosse Rat und die Regierung verpflichtet, wenn in den zwei vorangehenden Jahren die Staatsrechnungen mit einem Ausgabenüberschuss abgeschlossen, das Eigenkapital aufgebraucht wurde oder das Budget Kosten vorsieht, welche das durchschnittliche Wachstum des kantonalen BIP der letzten acht Rechnungsjahre übersteigt.“
- Wenn die Ausgabenbremse eintritt, bedarf es zusätzlich einer qualifizierten Mehrheit des Grossen Rates für Bewilligungen von Mehrausgaben oder Saldoverschlechterungen gegenüber dem Budgetentwurf des Regierungsrates.
- Die sehr schwammige Umschreibung der Ausgabenstabilisierung erfährt nach Meinung der FDP. Die Liberalen Thurgau mehr Gewicht, wenn auch gleich grundsätzliche Anmerkungen zu einem Sanktionsmechanismus bei Nichteinhaltung gemacht werden.

Frage zu den Kennzahlen §25:

Erachten Sie die aufgeführten Kennzahlen als richtig?

Ja, wobei folgende Dinge angemerkt seien:

- Der vorliegende Gesetzesentwurf geht über die in Art. 34 MFHG aufgeführten Kennzahlen hinaus, was aus Sicht der FDP. Die Liberalen Thurgau sehr gut beurteilt wird.

- Damit die aufgeführten Kennzahlen aber auch nach verbindlichen Richtlinien erhoben werden, bedarf es zwingend einer genauen Definition. Dies kann auf Gesetzesstufe oder in der Verordnung erfolgen.
- Die FDP. Die Liberalen Thurgau erachten die Festlegung von Benchmarks im Sinne von Art. 34 Abs.3 MFHG als wichtiges Instrument für den Grossen Rat, auf eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushaltes Einfluss nehmen zu können. Aus diesem Grund soll die Einführung dieses Kontrollmechanismus im vorliegenden Gesetzesentwurf unbedingt geprüft werden.

Frage zur Handhabung der Kreditübertragungen §29:

Sind Sie einverstanden, dass das bisherige System der Kreditübertragungen aufgehoben wird?

Ja, wobei folgendes angemerkt sei:

- Mit der Neuregelung kann sich die FDP. Die Liberalen Thurgau einverstanden erklären. Im Sinne der Einfachheit sollte eine Anlehnung an die Regelungen von Art. 47 MFHG überprüft werden.

Frage zur Neubewertung der Bilanz §44:

Sind Sie mit der Neutralisierung eines allfälligen Umstellungserfolges einverstanden?

Ja, wobei folgendes angemerkt sei:

- Der Aufwand zur Umstellung der Rechnungslegung stellt aus Sicht der FDP. Die Liberalen Thurgau eine grosse Herausforderung dar, insbesondere wenn noch die vorgeschlagenen Verbesserungen berücksichtigt werden. Diese mögen zwar gewisse Vorschriften kurzfristig strenger ausgestalten wie bisher, werden aber auf langfristige Sicht einen Mehrwert generieren.

Weitere Bemerkungen:

- §6 nennt die Grundsätze der Haushaltsführung. Zu dieser, wie bereits einleitend bemerkt, unvollständigen Aufzählung im Gegensatz zu MFHG 9, gehört ebenfalls die Nennung des Grundsatzes der stabilisierten Staatsausgaben. Die FDP. Die Liberalen Thurgau verlangt aus diesem Grund eine Ergänzung dieses Paragraphen im Sinne folgenden Vorschlages: „Das Wachstum der Staatsausgaben muss geringer ausfallen als das Wirtschaftswachstum.“
- Nach den Prinzipien Verständlichkeit und Transparenz wünscht die FDP. Die Liberalen Thurgau, dass §12 im Sinne von Art. 17 Abs.3 MFHG ergänzt wird.
- An geeigneter Stelle soll zudem eine Bestimmung niedergeschrieben werden, die festlegt, dass der Regierungsrat bei allen finanzwirksamen Vorlagen an den Grossen Rat deren finanzielle und wirtschaftliche Folgen aufzeigen muss. Wobei gleichzeitig die Art der Finanzierung festgelegt wird.
- Die Möglichkeit für den Grossen Rat durch die Budgetgenehmigung nach §13 Abs.4 indirekt auf den Leistungsauftrag Einfluss nehmen zu können, beurteilt die FDP. Die Liberalen Thurgau als richtig.
- Bzgl. Spezialfinanzierung in §18 wünscht die FDP. Die Liberalen Thurgau, dass im Sinne von MFHG 48 auch eine grundsätzliche Regelung zur Kostenrechnung erlassen wird.
- Die FDP. Die Liberalen Thurgau wünscht, dass §19 dahin ergänzt wird, dass der Finanzbedarf von Leistungsvereinbarungen zusammen mit dem jährlichen Budget genehmigt werden kann. Damit kann auf veränderte Rahmenbedingungen vernünftig reagiert werden.
- Im III. Abschnitt bzgl. Rechnungslegung wünscht die FDP. Die Liberalen Thurgau, dass eine Abweichung der aufgeführten Grundsätze in §27 zwingend im Anhang der Jahresrechnung begründet wird. Dies kann im vorliegenden Gesetz oder in der dazugehörigen Verordnung geregelt werden.

- Die zusätzliche Voraussetzung Kostentransparenz gegenüber Art. 66 MFHG zur Vornahme der Internen Verrechnung in §38 darf nicht missbräuchlich verwendet werden. Erhöhte Transparenz ist eines der wesentlichen Ziele, was mit dieser Totalrevision angestrebt wird.
- Die Verbesserung der orthographischen Fehler, wie bspw. in §8 Abs. 3 & 4, sieht die FDP. Die Liberalen Thurgau als Selbstverständlichkeit an.

C. Schlussbetrachtung

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt nach Ansicht der FDP. Die Liberalen Thurgau eine vernünftige Umsetzung der Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) dar. Damit das durch die Totalrevision vorhandene Verbesserungspotential in der Rechnungsführung der öffentlichen Finanzen aber auch wirklich ausgeschöpft werden kann, soll nach Meinung der FDP. Die Liberalen Thurgau an gewissen Stellen noch konkreter und möglicherweise strenger formuliert werden. Kurzfristig mag dies zu grösseren Herausforderungen führen, langfristig wird damit aber dem Anspruch der Steuerzahlenden auf transparente Mittelverwendung in ausreichendem Masse Rechnung getragen.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und hoffen auf eine wohlwollende Aufnahme der von unserer Partei angeregten Punkte.

Mit freundlichem Gruss

FDP des Kantons Thurgau



Bruno Lüscher
Präsident



Thomas Wehrich
Geschäftsführer