



Elektronisch an:

daniela.akman@tg.ch

Frauenfeld, 5. Juli 2021

Stellungnahme der SP Thurgau zur Vernehmlassung betreffend die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staats (RB 611.1; FHG)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Die SP Thurgau Thurgau hat den Gesetzesentwurf und den erläuternden Bericht gelesen und bedanken sich beim Regierungsrat für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wir haben diese zusammen mit den Grünen Thurgau diskutiert.

Die Stellungnahme gliedert sich in einen allgemeinen und einen besonderen Teil mit Anmerkungen und Anträgen zu Paragraphen des Entwurfs zum totalrevidierten, kantonalen FHG (EFHG).

Allgemeiner Teil – Stellungnahme zum Gesetzesentwurf

Wir stützen uns im Folgenden auf das Handbuch HRM2, Version 01.01.2021. (HB-HRM2). Diese Empfehlung der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren will für das Rechnungswesen im staatlichen Sektor den Grundsatz von „True and Fair View“ durchsetzen. Wir begrüßen diesen Ansatz. Er schafft Transparenz, Vertrauen und Sicherheit und nähert sich damit modernen, transparenten und anerkannten Regeln des Rechnungswesens an.

Die Totalrevision des FHG sollte aber auch wichtige Erfahrungen aus der Corona-Krise berücksichtigen. Im erläuternden Bericht wird mehrfach betont, dass das bisherige FHG sich in den letzten 8 Jahren bewährt habe. In diesem Zeitraum hat der Thurgauer Staat keine wirtschaftliche und finanzielle Krise meistern müssen. Sogar im Corona-Jahr 2020 konnte die Staatsrechnung dank der Zusatzausschüttung der SNB einen Rekordüberschuss ausweisen. Die Corona-Krise hat jedoch gezeigt, dass der staatliche Finanzhaushalt eine gewisse Flexibilität benötigt, damit Parlament und Regierung bei grossen Krisen schnell und effizient eingreifen können. Einige Bestimmungen im Gesetzesentwurf berücksichtigen dies, andere sind dagegen zu starr. Vom bisherigen FHG soll die starre Ausgabenbremse übernommen (§34 Abs. 2 EFHG) werden, wonach Bilanzfehlbeträge jährlich um mindestens 20% des Restbuchwerts abzutragen sind, unabhängig von der konjunkturellen Lage. In der Corona-Pandemie ist das Schweizer Wirtschaftswachstum im Jahr 2020 so stark zurückgegangen wie seit 40 Jahren nicht mehr. Hätte das nun bedeutet, dass der Kanton seine Ausgaben im Jahr 2021 hätte zurückfahren müssen, wenn sich 2020 ein Bilanzfehlbetrag ergeben hätte?

Dies hätte die Krise enorm verschärft angesichts der Fortsetzung der Corona-Epidemie im Jahr 2021. Nur die massive und beherzte Unterstützung der Wirtschaft und der Bevölkerung durch Bund, Kanton und Gemeinden hat die Krise in den Jahren 2020 und 2021 auffangen können. Ausgabenbremsen ohne Berücksichtigung der konjunkturellen Lage sind nicht mehr angebracht. Wir alle müssen Lehren aus der Corona-Krise ziehen. Das bedeutet für das neue FHG, dass es so flexibel sein sollte, dass Parlament und Regierung bei solchen Krisen direkt, wirksam und flexibel eingreifen können. Es wäre kontraproduktiv, die staatlichen Ausgaben dann zurückzufahren zu müssen, wenn staatliche Hilfe und Unterstützung am Nötigsten ist. Wir sind überzeugt, dass nur eine nachhaltige, auf langfristige Stabilität ausgerichtete Finanzpolitik des Kantons eine effiziente staatliche Aufgabenerfüllung ermöglicht. Auf einen Haushaltsüberschuss mit umgehenden Steuersenkungen zu reagieren, wäre keine nachhaltige, verantwortungsvolle Fiskalpolitik.

Besonderer Teil – Bemerkungen zu einzelnen, vorgesehenen Paragraphen

§9 Grundsätze der Haushaltsführung, Ziffer 3

Anmerkung: Wir begrüßen die Erläuterung, dass der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben auf Dauer und nicht jährlich anzustreben ist. Damit kann der Staatshaushalt für eine antizyklische Ausgabenpolitik eingesetzt werden. An mehreren Stellen muss jedoch dieser Ansatz konsequent berücksichtigt werden.

§9 Grundsätze der Haushaltsführung, Ziffer 4

Antrag: Der zweite Satz („Das Ausgabenwachstum ist zudem im Rahmen des Wirtschaftswachstums zu halten“) ist nicht im Muster-FHG (MFHG) enthalten und widerspricht der vorgängigen Ziffer 3. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass diese Bestimmung in grossen Krisen, wo das Wirtschaftswachstum einbricht, nicht praktikabel ist. Sie ist viel zu eng und schränkt die staatlichen Handlungsmöglichkeiten unnötig ein. Es ist auch unklar, welches Wirtschaftswachstum gemeint ist: kantonales, regionales oder gesamtschweizerisches; reales oder nominales Wirtschaftswachstum? Eine solche Bestimmung ist nicht im MFGH enthalten, Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht und Schuldenbegrenzung sind im Kapitel 2.5. aufzuführen und nicht im § 9.

Wir beantragen deshalb, dass dieser Satz in Ziffer 4 von §9 ersatzlos gestrichen wird

§9 Grundsätze der Haushaltsführung, Ziffer 7

Anmerkung: Wir begrüßen die neue Bestimmung, wonach bei der Kostenüberwälzung Rücksicht auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen zu nehmen ist,

§ 17 Grundsätze bei der Budgetierung, Ziffer 5

Anmerkung: Das neu eingeführte Bruttoprinzip bei Aufwänden und Erträgen schafft Transparenz und ist zu begrüßen.

§ 19 Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget, Ziffer 4

Antrag: Das MFHG sieht im Gegensatz zum EFHG vor, dass das Parlament sowohl über das Globalbudget als auch über den Leistungsauftrag entscheiden kann. Das wäre ein wichtiges Element zur Verbesserung der Kontrolle des Parlaments über die Beteiligungen des Kantons:

Wir beantragen Übernahme von Art. 19, Ziffer 3 MFHG als Ersatz für die vorgeschlagene Ziffer 4 im EFHG:

⁴ Bei diesen Verwaltungseinheiten kann das Parlament mit dem Budget auch den Leistungsauftrag beschliessen.

§ 25 Finanzierungsrechnung:

Antrag: Eine „Finanzierungsrechnung“ ist im MFHG nicht vorgesehen. Dieser Begriff ist auch nicht im aktuellen Handbuch HRM2 enthalten. Angesichts der grossen Menge von Fachbegriffen im FHG und in HRM2 sind zusätzliche Fachbegriffe auf das absolute Minimum zu beschränken.

Wir beantragen, den bisherigen Begriff „Gesamtrechnung“ beizubehalten.

§ 30 Beteiligungsspiegel, § 32 Anlagespiegel

Anregung: Sind im alten FHG nicht vorgesehen, entsprechen aber den Anforderungen von „True and Fair View“ sowie Swiss GAAP FER. Die Aussagekraft der Rechnungslegung wird damit signifikant erhöht. Es ist zu wünschen, dass diese zusätzliche Berichterstattung konsequent auch in den öffentlichen Unternehmen des Kantons wie z.B. die STAG/thurmed umgesetzt wird.

§ 34 Haushaltgleichgewicht Abs. 1:

Antrag: Das MFHG sieht in § 33 eine flexiblere „Soll“-Bestimmung vor. Diese Flexibilität drängt sich angesichts der Erfahrungen mit der Corona-Krise auf und würde auch der Regelung in § 35 Abs. 1 EFHG entsprechen.

Wir beantragen daher folgende Fassung von Abs. 1:

¹ Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein.

§ 34 Haushaltgleichgewicht Abs. 2:

Antrag: Die in Abs. 2 vorgesehene Regelung der Abtragung eines Bilanzfehlbetrags ist starr formuliert. Die degressive Abschreibung, die HRM1 vor allem für das Verwaltungsvermögen vorgesehen hat, wird in HRM2 nicht mehr verlangt. Ein Bezug auf die konjunkturelle Lage bei der Abtragung fehlt. Das MFHG sieht unter dem Titel „Haushaltgleichgewicht“ nur den Absatz 1 vor. Ein Bilanzfehlbetrag würde aus einem strukturellen Ausgabenüberschuss in der Erfolgsrechnung resultieren. Mit Abs. 1 soll dieser Fall mittelfristig verhindert werden, deshalb ist die zusätzliche Regelung von Abs. 2 im EFGH überflüssig.

Wir beantragen deshalb die Streichung von Abs. 2 auch in Übereinstimmung mit dem MFHG.

§ 34 Haushaltgleichgewicht Abs. 3:

Antrag: In Abs. 3 ist offensichtlich gemeint, dass die kumulierten Gesamtrechnungen über einen Zeitraum von 8 Jahren ausgeglichen sein sollen. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion steht eine feste Vorgabe für die Dauer eines Konjunkturzyklus nicht mehr im Vordergrund. Externe Schocks wie z.B. die Öl-, Finanz- oder Corona-Krise haben zu einer signifikanten Abnahme der Stetigkeit des Konjunkturzyklus geführt. Das MFHG aber auch die Schuldenbremse des Bundes beschränken sich auf eine einzige klare Vorgabe, die Erfolgsrechnung (MFGH Art. 33) bzw. Ausgaben und Einnahmen beim Bund (BV Art. 126 Abs.) müssen ausgeglichen sein. Die zusätzliche Regelung in diesem Absatz mit einer „Finanzierungsrechnung“ (in HRM2 Gesamtrechnung, vgl. unseren Antrag zu §25) verkompliziert die Ausgabenbremse. Das MFHG sieht als Schuldenbegrenzung nur die Regelung von §34 Abs. 1 vor. Die Ausgleichung der Finanzierungsrechnung über einen Zeitraum von 8 Jahren sieht HRM2 nicht vor und bringt keinen signifikanten Zusatznutzen.

Wir beantragen deshalb die Streichung von Abs. 3.

§ 34 Haushaltgleichgewicht Abs. 4:

Antrag: Satz 2 ist sprachlich nicht korrekt, er sollte heissen. „Abweichungen sind“. Der vorgesehene Mechanismus des begrenzten Schuldenabbaus ist in HRM2 nicht enthalten. Problematisch ist dabei der Begriff des „Nettovermögens“. Er wird vom DFS mit einer eigenen Berechnungsweise festgelegt und entspricht nicht den Definitionen von HRM2. Das vom DFS kantonale berechnete Nettovermögen ist jedoch auch für uns aussagekräftiger als die Begriffe Nettovermögen I und II gemäss HRM. Die spezielle, kantonale Berechnungsweise muss aber unbedingt in das Gesetz aufgenommen werden. Die Untergrenze für den Schuldenabbau erachten wir als zu tief. Mit einer höheren Untergrenze können wir diesem Thurgauer Schuldenabbau-Mechanismus zustimmen. Wir beantragen den Absatz 4 folgendermassen zu formulieren (sprachliche Mängel wurden in der folgenden Fassung bereinigt):

⁴ Von der Ausgleichsregelung von Absatz 1 kann abgewichen werden, solange das Nettovermögen 20% der Bilanzsumme überschreitet. Solche Abweichungen sind im Budget und im Finanzplan zu berücksichtigen und zu begründen. Das Nettovermögen zeigt die Differenz zwischen der Summe des Fremdkapitals einerseits und der Summe des Finanzvermögens zuzüglich nicht abzuschreibenden Verwaltungsvermögens andererseits. ¹

¹ Abs. 4 wird mit dem Streichungsantrag von Abs. 3 zu Absatz 3, Definition Nettovermögen DFS bei der ersten Begriffsverwendung im EFHG

§ 35 Ausgabenstabilisierung Abs. 1

Anmerkung: Die im Absatz 1 vorgesehene Flexibilisierungsregel begrüssen wir. Sie muss jedoch in Abs. 5 berücksichtigt werden.

§ 35 Ausgabenstabilisierung Abs. 4

Antrag: Die bisherige Fassung ist sprachlich unglücklich. Wir schlagen einen längeren Zeitraum vor. Die Konjunkturzyklen sind in den letzten Jahren vor allem von Schocks geprägt worden wie die Finanzkrise oder die Corona-Krise. Die Folgen dieser Schocks können so schwerwiegend sein, dass zur Wiederherstellung eines Haushaltsgleichgewichts mehr Flexibilität möglich sein sollte. Wir schlagen deshalb folgende Fassung vor:

⁴ Das Stabilisierungsziel ist in der Regel über einen Zeitraum von 10 Jahren einzuhalten.

§ 35 Ausgabenstabilisierung Abs. 5

Antrag: Der Bund hat eine differenzierte Ausgaben- und Schuldenbremse eingeführt, die von einzelnen Kantonen wie z.B. dem Kanton Luzern übernommen wurde. Der Thurgau hat sich für eine einfachere Lösung entschieden und will vor allem die Ausgaben begrenzen. Diese Regelung ist eine „Schönwetter“-Lösung und nicht ausreichend problem- und lösungsorientiert. Die Konjunktur durchläuft Boom- und Krisen-Phasen. Abs. 5 postuliert, dass der Kanton auf stark wachsende Gesamtausgaben mit umgehenden Ausgabenreduktionen zu reagieren hat. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass es Situationen geben kann, wo der Staat mit massiven zusätzlichen Ausgaben die Thurgauer Bevölkerung und Wirtschaft unterstützen muss. Eine direkt erfolgende Ausgabenreduktion würde die Erholung der Wirtschaft gefährden. Die Schuldenbremse des Bundes hat mit dem Konjunkturfaktor einen institutionellen Mechanismus geschaffen zur Berücksichtigung der konjunkturellen Lage im Ausgabeverhalten des Staates (FHG Bund Art. 13). Wir schlagen die folgende Neufassung von Absatz 5 vor, der flexibel die Möglichkeit öffnet, die konjunkturelle Lage zu berücksichtigen:

⁵ Wird das Stabilisierungsziel nicht erreicht, hat der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Massnahmenplan zur Einhaltung des Stabilisierungsziels vorzulegen unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage.

§ 40 Bemessung Abs. 2

Antrag: Wir begrüssen die Einführung eines Projektierungskredits. Damit kann eine verbesserte Transparenz geschaffen werden, beispielsweise beim Bau von neuen Kantonsstrassen. Es ist aber unklar, von wem ein Projektierungskredit beantragt werden kann.

Wir beantragen, dass ein Antragsrecht des Grossen Rats für einen Projektierungskredit aufgenommen wird.

§ 49 Kreditüberschreitung Abs. 3

Antrag: Der erläuternde Bericht weist zu Recht darauf hin, dass es bei der vorgesehenen Regelung zur Kreditüberschreitung „naturgemäss“ einen gewissen Ermessensspielraum gebe. Das Muster-FHG hat in Abs. 3 deshalb eine Regelung vorgesehen, die für das Thurgauer Gesetz nicht übernommen wurde. In § 47 Abs. 3 des MFHG ist vom Regierungsrat neben der besonderen Begründung der Kreditüberschreitungen zusätzlich dem Parlament eine Entlastung zu beantragen. Wir beantragen die Übernahme dieser sinnvollen Regelung in Absatz 3 als 2. Satz:

Der Regierungsrat orientiert den Grossen Rat mit dem Geschäftsbericht unter Darlegung der Begründungen über die beschlossenen Kreditüberschreitungen und ersucht um Entlastung.

§53 Zweck und § 54 Rechnungslegungsstandards

Anmerkung: Wir begrüessen den Grundsatz der „True-and-Fair-View“ für die Rechnungslegung, wie er in HRM2 festgehalten ist. Die in §54 Abs. 2 enthaltene Regelung, dass Abweichungen zu HRM2 im Anhang der Jahresrechnung zu begründen sind, ist eine wichtige Verbesserung in der Berichterstattung über die Rechnungslegung des Kantons.

§55 Grundsätze

Anmerkung: Im Gegensatz zum MFHG (§ 52 g) fehlt im EFHG der Grundsatz der Vergleichbarkeit. Welche Gründe gibt es, diese für einen Verwaltungstätigkeit sinnvolle Regelung nicht im EFHG aufzunehmen?

§57 Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens, Abs. 2

Antrag: Das MFHG sieht für die übrigen Finanzanlagen eine viel kürzere Bewertungsperiode von 3 bis 5 Jahren vor (MFHG §54, Abs. 2). Warum wurde im FHG § 57, Abs. 2 eine Periode von 10 Jahren vorgesehen? Es ist aus Sicht einer angemessenen Risikopolitik sinnvoll, bei den übrigen Finanzanlagen die Bewertungsperiode des MFHG zu übernehmen.

Wir beantragen in Abs. 2 deshalb folgende Neufassung des letzten Halbsatzes:

.....der übrigen Anlagen periodisch, d.h. alle 3 bis 5 Jahre stattfindet.

§59 Beteiligungen Abs. 1 und Abs. 3

Antrag: Das Handbuch HRM2 erläutert im Anhang A auf den Seiten 3 – 7 ausführlich, wie öffentliche Beteiligungen im Finanzhaushaltsgesetz zu betrachten sind: „Als ‘öffentliche Unternehmungen’ gelten eigenständige Einheiten, die von der öffentlichen Hand (Bund, Kantonen, Gemeinden) beherrscht werden. Öffentliche Unternehmungen sind Unternehmungen und Anstalten, die zu mehr als 50% im

Eigentum der öffentlichen Hand sind.“(HB HRM2 2021, Anhang A, Seite 7). „Die öffentlichen Haushalte (Sektor Staat) und die öffentlichen Unternehmungen bilden zusammen den öffentlichen Sektor. Die Abgrenzung erfolgt dabei nach einer wirtschaftlichen Sichtweise. Es gilt: „Substance over Form!“ (der wirtschaftliche Gehalt kommt vor der (Rechts-) Form).“ (HB HRM2 2021, Anhang A, Seite 3). §59 berücksichtigt die in HRM2 vorgegebene Struktur des öffentlichen Sektors zu wenig genau. Die in § 59 Abs. 3 eingeführte Differenzierung zwischen massgebenden Beteiligungen und öffentlich-rechtlichen Anstalten ist für HRM2 irrelevant, da sich bei beiden Formen um öffentliche Unternehmen handelt, die unterschiedliche Rechtsform ist bedeutungslos. Beim Erlass der Eigentümerstrategien sind deshalb die öffentlichen Unternehmen des Kantons gleich zu behandeln, Rechtsformunterschiede sind hier gegenstandslos. Die strategischen Vorgaben für die öffentlichen Unternehmen hat der Grosse Rat zu erlassen, für die Umsetzung und Kontrolle ist der Regierungsrat zuständig. Wir beantragen eine Neufassung von § 59, die mit HRM2 kompatibel ist:

§ 59 Beteiligungen

- ¹ Der Kanton kann sich an selbständigen Organisationen mittels Finanz- oder Sachanlagen beteiligen.
- ² Der Regierungsrat erlässt Richtlinien zur Public Corporate Governance.
- ³ Der Grosse Rat erlässt die Eigentümerstrategien für die kantonalen öffentlichen Unternehmen. Für deren Umsetzung, Kontrolle und Berichterstattung ist der Regierungsrat zuständig.

§60 Führung von Beteiligungen

Antrag Die Regelung von §60 ist ein wichtiges Element in der Thurgauer Public Corporate Governance, das wir sehr begrüessen. Sprachlich ist der zweite Satz unglücklich, die Führung der Beteiligungen erfolgt nicht nur durch einen, sondern auch durch mehrere Vertreter des Kantons, je nach Rechtsform der Beteiligung. Die Bankräte der TKB beispielsweise werden nicht vom Regierungsrat ernannt, sondern vom Grossen Rat gewählt. Weiter ist unklar, was mit „dieser Aufgabe“ gemeint ist.

Wir beantragen zur Klarstellung folgende Fassung:

§ 60 Führung von Beteiligungen

Der Regierungsrat nimmt in der Regel keinen Einsitz im strategischen Organ der Beteiligungen. Die strategische Führung der Beteiligungen wird an Vertreter der Eigentümer delegiert, welche die Beteiligungen nach den Richtlinien der Public Corporate Governance leiten.

§77 Regierungsrat

Antrag: In §77 Ziffer 5 werden Beteiligungen gemäss §59 neu behandelt als „strategische“ Beteiligungen. Dabei wird nicht erläutert, was darunter zu verstehen ist. Gibt es im Kanton öffentliche Unternehmen, die nicht strategisch sind und für die der Regierungsrat keine Führungs- und Aufsichtspflicht hat? In §59 werden gemäss unserem Antrag die Aufgaben des Regierungsrats bei den öffentlichen Unternehmen definiert. Die in § 77 vorgesehene Unterteilung in strategische und nicht-strategische Unternehmen ist unklar. Sie ist gemäss HRM2 nicht sinnvoll und nicht im MFHG vorgesehen. Sie kann ersatzlos gestrichen werden.

Wir beantragen die ersatzlose Streichung der Ziffer 5 von Abs. 1.

§81 Stellung Abs. 1 und Abs. 3

Antrag: Die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle vom Verwaltungsgefüge würde die Arbeit der Finanzkontrolle erleichtern. Wir schlagen daher folgende Fassung vor:

¹ Die Finanzkontrolle ist das oberste fachliche Finanzorgan des Kantons.

³ Die Finanzkontrolle ist administrativ der Staatskanzlei zugeordnet.

§83 Personal Abs. 2

Antrag: Wir beantragen eine Neufassung von §83 Absatz 2:

² Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle ist für alle personalrechtlichen Entscheide der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzkontrolle zuständig. Der Grosse Rat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Philipp Wyss

SP Thurgau

info@sp-tg.ch

www.sp-tg.ch