

Erläuternder Bericht vom 27. Oktober 2009 zum Entwurf für ein Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates

I. Ausgangslage

1. Vorbemerkungen

Das geltende Finanzhaushaltsgesetz (FHG; RB 611.1) geht in seiner Grundstruktur zurück auf die Einführung des damals neuen harmonisierten Rechnungsmodells (NRM) im Jahre 1981. Damals vereinheitlichten alle Kantone und in der Folge auch die Gemeinden die Rechnungsdarstellung weitestgehend. In der Zwischenzeit ist das Rechnungsmodell etwas in die Jahre gekommen, und es drängt sich, ausgehend von der gesamtschweizerischen Reform, eine Aktualisierung auf. Das kantonale FHG erfuhr im Verlauf der Jahre verschiedene Revisionen. Es wurde u.a. eine Sonderbestimmung zum Ertrag der Grundstückgewinnsteuer eingefügt, zudem wurden Bestimmungen zur Globalbudgetierung mit Leistungsauftrag und der Bonus- und Malusverwendung aufgenommen.

2. Der Revisionsbedarf

Die Harmonisierung der Rechnungslegung der kantonalen und kommunalen Haushalte ist ein berechtigtes und dringendes Anliegen. In einem Rechtsstaat ist es unerlässlich, eine in zeitlicher und räumlicher Hinsicht harmonisierte Rechtsgrundlage für das öffentliche Rechnungswesen zu haben. Die Finanzhaushaltsregelungen von Kanton und Gemeinden wiesen vor 1981 eine sehr unterschiedliche Regelungsdichte auf und beruhten auf zum Teil lückenhaften und gegenseitig nicht aufeinander abgestimmten Gesetzen. Bereits im ersten Handbuch aus dem Jahre 1978 war ein Mustergesetz, welches auf Kantone und Gemeinden angewendet werden konnte, enthalten. Diese formelle gesetzestechnische Harmonisierung vollzog der Kanton Thurgau damals nur in geringen Teilen nach, wogegen er das Rechnungsmodell vollständig umsetzte.

Das inzwischen rund 30-jährige harmonisierte Rechnungsmodell wurde in den letzten Jahren im Rahmen eines schweizweiten Projektes unter dem Titel Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden 2 (HRM 2) überarbeitet. Auftraggeber war die Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Das Resultat der Überarbeitung liegt in Form eines Handbuchs vor. Die FDK empfiehlt den Kantonen die Einführung des revidierten Modells HRM 2 so rasch als möglich.

Das revidierte Rechnungsmodell HRM 2 bringt eine weitere Annäherung an das privatwirtschaftliche Rechnungswesen. So wird beispielsweise die bisherige Laufende Rechnung in Erfolgsrechnung unbenannt. Der Ergebnisausweis der Erfolgsrechnung erfolgt zweistufig, indem erstens das eigentliche operative Ergebnis präsentiert wird und in einer zweiten Stufe die ausserordentlichen Aufwendungen und Erträge aufgeführt werden, die in der Folge zum Schlussergebnis führen.

Parallel zum finanztechnischen Teil drängt sich eine weiter gehende Revision der Rechtsgrundlagen zum Finanz- und Rechnungswesen auf, zumal das geltende Recht einerseits zwar Selbstverständlichkeiten enthält, andererseits aber moderne Instrumente wie Controlling, Leistungsaufträge mit Globalbudgets und Programmvereinbarungen nicht oder nur ungenügend regelt. Das bereits erwähnte Handbuch enthält auch ein neues Mustergesetz für die Kantone. Nach eingehender Prüfung kommt der Regierungsrat daher zum Schluss, dass das geltende FHG einer Totalrevision zu unterziehen ist.

3. Der gesamtschweizerische formelle Koordinationsbedarf

Die Reform des NRM/HRM trifft sich zeitlich mit der Reform des Rechnungsmodells des Bundes, was die einmalige Gelegenheit mit sich bringt, diese beiden Systeme einander anzunähern. Der Bund wechselt von der „Geldflussverbuchung“ zur periodengerechten Verbuchung. Im Zentrum der Reform steht die duale Ausrichtung des Rechnungssystems des Bundes, die den Ansprüchen der finanzpolitischen Gesamtsteuerung und den Bedürfnissen der betriebswirtschaftlichen Führung auf Verwaltungsebene gleichermaßen gerecht werden soll. Weitere Ziele der Reform sind ein neuer Rechnungsaufbau in Anlehnung an die Privatwirtschaft, einheitliche Normen durch Anlehnung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), eine zeitgemässe Finanzberichterstattung, die Förderung der managementorientierten Verwaltungsführung sowie die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte durch eine substantielle Annäherung an die bewährte Modellstruktur.

Die Gelegenheit ist günstig, bei der Harmonisierung nun einen wesentlichen Schritt weiter zu kommen. Das neue Finanzhaushaltsgesetz des Bundes sieht in Art. 48 Absatz 4 vor, dass sich der Bundesrat für harmonisierte Rechnungslegungsstandards von Bund, Kantonen und Gemeinden einsetzen soll. Diesem Auftrag ist er mit dem Entwurf zum Mustergesetz so weit als möglich nachgekommen, weil die Harmonisierung auch aus der Sicht der Kantone und Gemeinden notwendig und sinnvoll ist. Der im Handbuch enthaltene Entwurf zum Mustergesetz folgt in weiten Teilen den Regelungen des Bundesgesetzes. Folgende Gründe sprechen speziell für eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung:

- **Koordinierte Finanzpolitik**
Die Vergleichbarkeit der öffentlichen Rechnungen vereinfacht eine koordinierte Finanzpolitik der Kantone und der Gemeinden. Für die Koordination der Finanzpolitik ist es von entscheidendem Vorteil, wenn Grundelemente wie z.B. der Kontenrahmen einheitlich definiert sind. Für die Kantone bedeuten einheitliche Systeme, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine konsolidierte Sichtweise einnehmen zu können.
- **Finanzausgleich**
Der interkantonale und der interkommunale Finanzausgleich benötigen vergleichbare Daten aus den verschiedenen Gemeinwesen, da sonst die Berechnungsgrundlagen nicht übereinstimmen. Insbesondere werden verschiedene Gefässe der NFA auf vergleichbare Daten angewiesen sein.

- **Transparenz**
Unterschiede in der Finanzpolitik der Kantone und Gemeinden sollten für die Bürgerinnen und Bürger, für den Bund, für die Politik und für die Forschung transparent sein. Wenn die Rechnungsabschlüsse nicht der gleichen Systematik folgen, ist es nicht möglich die Finanzpolitik in verschiedenen Kantonen und Gemeinden zu vergleichen.
- **Finanzstatistik**
Die Qualität der Daten für die Finanzstatistik kann durch eine Harmonisierung der Rechnungslegung entscheidend verbessert werden. Dies erlaubt einerseits eine präzisere und ursachengerechtere Finanzpolitik des Bundes, nützt aber auch andern Bereichen, welche die Daten der Finanzstatistik nutzen, wie bei der Erstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder der finanzwissenschaftlichen Forschung. Bei standardisierten Rechnungssystemen erfolgt zudem die Erhebung der Daten schneller und effizienter, was zu Kosteneinsparungen führen kann.

II. Die Auslegeordnung der neuen Regelung

1. Die bedarfsgerechte Anpassung für den Kanton Thurgau

Der Kanton Thurgau hat die Umsetzung des HRM 2 mit folgender Projektorganisation an die Hand genommen:

Steuerungsausschuss: Regierungsrat Bernhard Koch (Vorsitz)
 Hans Ulrich Keller, Chef Finanzkontrolle
 Peter Pauli, Chef Finanzverwaltung

Projektteam: Heinz Bogo, Leiter Planung und Controlling (Vorsitz)
 Heinz Brandner, Controller Departement für Erziehung und Kultur
 Eveline Bürgi, Assistentin Finanzverwaltung
 Regula Dahinden, Leiterin Finanzen VSG Erlen
 Hansjörg Enzler, Revisor Finanzkontrolle
 Rolf Hölzli, Leiter Finanz- und Rechnungswesen
 Karl Müller, Finanzberater Amt für Volksschule
 Thomas Pallmann, Bürgerpräsident Frauenfeld
 Peter Pauli, Chef Finanzverwaltung
 Erwin Wagner, Finanzchef Gemeinde Weinfelden

Die Vorbereitungen sind weit fortgeschritten. Der Terminplan sieht vor, dass bereits mit dem Budget 2012 die Kontenplanumstellung vorgenommen werden kann. Die Grundstruktur des harmonisierten Modells erfährt in der Budgetdarstellung lediglich punktuelle Veränderungen. Die Grundsystematik bleibt in wesentlichen Teilen erhalten. Ein wichtiger Bestandteil der Projektarbeit ist die Ausarbeitung des vorliegenden Entwurfes für eine Revision des FHG.

2. Auswirkungen auf die Gemeinden

Das FHG findet auf die Gemeinden keine direkte Anwendung. Gleichwohl stellt es die Basis für die noch zu revidierende regierungsrätliche Verordnung zum Gemeinderechnungswesen dar. Im Sinne der bisherigen Praxis wird die Verordnung in Zusammenarbeit mit Gemeindevertretern erarbeitet, wobei auf die Besonderheiten der Thurgauer Gemeinden Rücksicht genommen wird. Neben den systemtechnisch notwendigen Anpassungen sind keine grundlegenden Veränderungen vorgesehen. Eine Umstellung auf HRM 2 für die Bürgergemeinden ist nicht vorgesehen. Der Umstellungszeitpunkt für die Gemeinden ist noch offen. Nach Meinung des Regierungsrates sollte die Umstellung innerhalb eines Zeitraumes von rund fünf Jahren erfolgen.

3. Finanzielle Auswirkungen

Aus der Gesetzesrevision ergeben sich grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen. Einzig aus der Modellumstellung könnte ein Bucherfolg entstehen, der aber über entsprechende Passivierungs- oder Aktivierungskonti wieder neutralisiert wird.

4. Die wesentlichsten Gesetzesänderungen in Überblick

Die Hauptrevisionspunkte können wie folgt zusammengefasst werden:

- Betriebswirtschaftliche Grundsätze und Wirkungsorientierung
- Erweiterter Inhalt des Finanzplans
- Neue Regelung der Verpflichtungskredite
- Neuregelung der Nachtragskredite, Kreditergänzung und Kreditüberschreitung
- Regelung der Programmvereinbarungen
- Aufnahme des Landkredites
- Erweiterung der Bilanzdarstellung mit Anhang und Geldflussrechnung
- Aufnahme eines Beteiligungsspiegels
- Aufnahme einer Regel zur Ausgabenstabilisierung
- Auflistung der Finanzkennzahlen
- Wegfall der Kreditübertragungen im bisherigen Sinne
- Lineare Abschreibungsmethode als Regel
- Regelung des Controllings und der Kostenrechnungen

Das totalrevidierte Gesetz übernimmt die Systematik des Mustergesetzes, beschränkt sich aber auf die wirklich zwingenden Regelungspunkte. Die vorstehende Auflistung zeigt die wesentlichsten Neuerungen und Änderungen auf. Im Grundsatz wird an den bewährten Beratungsprozessen zu Voranschlag/Finanzplan und Geschäftsbericht nichts geändert. Die Termine werden unverändert belassen, und die Regelungen zur Finanzkontrolle erfahren ebenfalls keine Änderung. Eine minimale Kompetenzverschiebung, bzw. Klarstellung wird bezüglich Nachtragskrediten vorgeschlagen. Neu werden drei Kategorien unterschieden:

- a) der eigentliche Nachtragskredit mit Vorlage an den Grossen Rat;
- b) die Kreditergänzung mit raschmöglicher Orientierung des Grossen Rates (bei

- Kreditüberschreitungen bis max. 20 % des Basiskredites);
- c) die Kreditüberschreitung mit Orientierung des Grossen Rates mit dem Geschäftsbericht (bei zwingenden Ausgaben).

5. Terminplan

Die Projektarbeiten sind wie folgt terminiert:

- | | |
|---|-------------------------------|
| - Modellgrundlagen für Budgetierung 2012 | bis August 2010 |
| - Vernehmlassung Gesetzesrevision | November 2009 bis Januar 2010 |
| - Botschaft zur Gesetzesrevision an Grossen Rat | März 2010 |
| - Modellgrundlagen für Bilanzumstellung | bis April 2011 |
| - Ausarbeitung Verordnung zu Gesetz | bis Dezember 2010 |
| - Ausarbeitung Verordnung für Gemeinden | bis November 2011 |
| - Bericht zur Umstellungsbilanz | mit Geschäftsbericht 2012 |

III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1

In diesem Inhalts- und Zweckartikel kommt zum Ausdruck, dass das Gesetz sowohl die Regeln für die Gesamtsteuerung des Staatshaushaltes als auch für die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene enthält. Zentrale Elemente sind die Ausgabenbewilligung (durch das Parlament) und der wirtschaftliche und effiziente Mitteleinsatz unter Wahrung des Haushaltgleichgewichtes.

§ 2

Materiell ist gegenüber dem heutigen Geltungsbereich keine Änderung vorgesehen. Die Aufzählung deckt den Konsolidierungskreis der Rechnungslegung ab.

§ 3

Diese Definitionen sind im geltenden Recht in § 18 gleichlautend geregelt.

§ 4

Diese Definitionen sind im bisherigen Gesetz in den §§ 25 und 26 sinngemäss geregelt. Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Ausgabe und Anlage. Die Anlage führt grundsätzlich zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens.

§ 5

Es handelt sich um buchhalterische Begriffe, die im geltenden Gesetz nicht geregelt sind. Im Gegensatz zu Ausgaben und Einnahmen beinhalten Aufwand und Ertrag auch

nicht kassawirksame Buchungen wie Abschreibungen oder transitorische Buchungen.

§ 6

Diese Grundsätze entsprechen sinngemäss § 2 des geltenden Gesetzes.

§ 7

Die formelle Pflicht zur Erstellung eines Finanzplans bleibt im Grundsatz unverändert (§ 3 geltendes Gesetz).

§ 8

Der Inhaltskatalog des Finanzplans wird ergänzt, insbesondere werden die strategischen Zielsetzungen, die relevanten volkswirtschaftlichen Eckdaten sowie die Entwicklung der Kennzahlen neu aufgenommen.

§ 9

Der Standardprozess für die Budgeterstellung und –genehmigung bleibt im Grundsatz unverändert (§ 5 ff. geltendes Gesetz).

§ 10

Die Darstellungsvorschrift ist im geltenden Gesetz noch nicht in dieser Ausprägung enthalten. Es wird hier ein klares Bekenntnis zum HRM 2 abgelegt und die Grundlage für die statistischen Auswertungen geschaffen.

§ 11

Diese Grundsätze sprechen für sich selbst. Die Jährlichkeit wird relativiert durch die Darstellung von Verpflichtungskrediten, die sich in der Regel über mehrere Jahre erstrecken können.

§ 12

Das Budget enthält für Verwaltungseinheiten, die nicht nach dem Prinzip der Globalbudgetierung geführt werden, die zu genehmigenden Einzelpositionen. In Absatz 2 wird die Pflicht zur Erstellung einer angemessenen Berichterstattung festgelegt.

§ 13

Bei Verwaltungseinheiten, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrages und der Globalbudgetierung geführt werden, sind vom Grossen Rat die Saldi der Globalbudgets zu genehmigen. Die Genehmigung der Leistungsaufträge fällt in die abschliessende Kompetenz des Regierungsrates. Dies allerdings immer unter dem Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch den Grossen Rat.

§ 14

Verpflichtungskredite sind im Regelfall grössere Objektkredite, für die eine Volksabstimmung oder eine separate Vorlage an den Grossen Rat erforderlich ist. Hauptmerkmal ist die Aufteilung in mehrere Jahresbudgets aufgrund des kontinuierlichen Mittelbedarfs. Rahmenkredite fallen in der Regel bei Projekten mit Beteiligung Dritter (üblicherweise Bund) an. Derartige Projekte bzw. Rahmenkredite können sowohl in der Investitionsrechnung als auch in der Erfolgsrechnung vorkommen.

§ 15

Hier ist der klassische Nachtragskredit geregelt, der sich sowohl auf die Budgetkredite als auch auf die Verpflichtungskredite bezieht. Im Sinne der Wesentlichkeit soll er nur bei deutlichem Mehrbedarf (> 20 %) und grundsätzlicher Entscheidungsfreiheit des Grossen Rates zur Anwendung kommen. Bei geringfügigen Kreditüberzügen von maximal 20 % soll neu das Instrument der Kreditergänzung in Form einer Orientierung an den Grossen Rat zu Anwendung kommen. Diese Orientierung hat jedoch im Verlauf des entsprechenden Rechnungsjahres zu erfolgen.

§ 16

Die eigentliche Kreditüberschreitung ist die mit dem Rechnungsabschluss und Geschäftsbericht erfolgende Begründung, weshalb ein Budgetkredit nicht ausreichend war. Diese Begründungsform hat sich auf gebundene Ausgaben oder Tatbestände ohne echte Entscheidungsfreiheit zu beschränken. Die Pflicht zur Orientierung des Grossen Rates besteht auch für diese unbeeinflussbaren Kreditüberschreitungen.

§ 17

Diese Formulierung entspricht materiell dem § 7 des geltenden Gesetzes.

§ 18

Sinngemäss entspricht diese Regelung dem § 12 des geltenden Gesetzes. Die Formulierung ist etwas offener als bisher. Die Verzinsungspflicht wird in der regierungsrätlichen Verordnung geregelt.

§ 19

Das Instrument der Programmvereinbarung war im geltenden Recht nicht geregelt. Es handelt sich um eine Form von Verpflichtungskredit mit Beteiligung Dritter. Hauptmerkmal ist die Laufzeit von üblicherweise vier Jahren. Zur korrekten Rechnungsdarstellung sind nötigenfalls transitorische Abgrenzungsbuchungen vorzunehmen. Nach Abschluss eines Programms ist im Geschäftsbericht Rechenschaft abzulegen.

§ 20

Das Instrument des Landkredites ist neu. Analog zu vielen Gemeinden erachtet auch der Kanton ein solches Instrument als nützlich und sinnvoll. Über das Landkreditkonto

können vor allem vorsorgliche Grundstückskäufe getätigt werden. Diese Grundstückskäufe gelten als Anlage im Finanzvermögen und stellen deshalb keine Ausgabe dar. Eine Ausgabe entsteht erst bei einer allfälligen späteren Zweckwidmung. Zu diesem Zeitpunkt kommen auch alle finanzrechtlichen Kompetenzen zum Tragen. Die Begrenzung auf 25 Millionen Franken gilt als Gefässlimite. Das heisst, dass durch Verkäufe und allfällige Übertragungen ins Verwaltungsvermögen wieder Raum für neue Zukäufe geschaffen werden kann.

§ 21

Diese Bestimmung entspricht materiell § 16 des geltenden Gesetzes.

§ 22

In Anlehnung an die privatwirtschaftlichen Rechnungslegungsnormen wird neu auch eine Geldflussrechnung zu erstellen sein. Im Anhang zur Bilanz sind die Beteiligungen zur Darstellung zu bringen und zudem der Eigenkapitalnachweis und der Rückstellungsspiegel aufzulisten. Im Grundsatz geht es darum alle Informationen, die für eine finanzielle Beurteilung des Staatshaushaltes von Belang sind, zur Darstellung zu bringen.

§ 23

Mit dieser Bestimmung soll der Wahrung des Haushaltgleichgewichtes vermehrtes Gewicht beigemessen werden. Die Pflicht zur Abschreibung des Bilanzfehlbetrages ist heute in § 29 enthalten. In Absatz 3 wird die Pflicht eines Ausgleichs in einem Zeitrahmen von acht Jahren präzisiert.

§ 24

Diese Bestimmung ist neu und entspricht wörtlich dem Gegenvorschlag des Regierungsrates zur Volksinitiative zur Ausgabenstabilisierung. Die konsolidierten Ausgaben werden alljährlich in Voranschlag und Geschäftsbericht zur Darstellung gebracht. Die relevante volkswirtschaftliche Kenngrösse wird eine auf den Kanton Thurgau oder zumindest auf die Region adaptierte BIP-Kennzahl sein.

§ 25

Diese Finanzkennzahlen waren im bisherigen Gesetz nicht vorgeschrieben. Sie stellen die normierten, geläufigen Kennzahlen der öffentlichen Haushalte dar.

§§ 26, 27

Mit diesen neuen Bestimmungen will HRM 2 eine Annäherung an IPSAS suchen. Eine echte „true and fair view“ wird dadurch zwar noch nicht erreicht, aber immerhin deutliche Annäherung. HRM 2 lässt diesbezüglich bewusst etwas mehr Spielraum. Allfällige Stille Reserven sollen im Anhang zur Bilanz offengelegt werden.

§ 28

Diese Bestimmung entspricht im Grundsatz § 5 Absatz 4 des geltenden Gesetzes. Materiell ist keine Änderung vorgesehen.

§ 29

Die bisherige Bestimmung von § 8 des geltenden Gesetzes zu den Kreditübertragungen ist überholt. Soweit gerechtfertigt, kann mit transitorischen Abgrenzungsbuchungen gearbeitet werden.

§ 30

Es handelt sich bei diesen Bestimmungen um die anerkannten Bewertungs- und Bilanzierungsgrundsätze. Gegenüber den bisherigen Bestimmungen sind keine signifikanten Unterschiede festzustellen. Das Finanzvermögen ist grundsätzlich zum Verkehrswert zu bewerten. Damit der Aufwand für die Grundstückbewertungen im Rahmen bleibt, sind gewisse Normierungen denkbar.

§ 31

Das Verwaltungsvermögen ist nach dem Grundsatz der Nutzungsdauer abzuschreiben. Dabei werden je nach Vermögensart normierte Abschreibungssätze zur Anwendung kommen. Neu wird die lineare Abschreibung zur Regel werden. Zusätzliche Abschreibungen werden grundsätzlich weiterhin möglich sein. Sie sind jedoch als ausserordentlicher Aufwand zu verbuchen und erst nach dem operativen Ergebnis auszuweisen.

§§ 32, 33

Das vom Regierungsrat eingesetzte Controlling auf Verwaltungsebene ist für eine zeitgemässe Verwaltungsführung unverzichtbar. Die Berichterstattung ist jedoch auf die operative Ebene zu begrenzen.

§§ 34 bis 38

Die Bestimmungen über die Buchführung, die Kostenrechnung und die internen Verrechnungen betreffen primär die Verwaltungsebene. Sie entsprechen weitestgehend der bestehenden Praxis.

§ 39

Diese Zuständigkeitsregelung entspricht der geltenden Praxis. Eine Ausnahme bildet die neu definierte Kreditüberschreitung bei gebundenen oder nicht beeinflussbaren Ausgaben. Wie bisher werden ergänzende Vollzugsbestimmungen in einer regierungsrätlichen Verordnung zu regeln sein.

§§ 40 bis 43

Die bewährten Bestimmungen zur Finanzkontrolle sind wörtlich aus dem bisherigen Gesetz übernommen.

§ 44

Bei der Modellumstellung ist eine Bewertungsüberprüfung der Aktiven angezeigt. Aus heutiger Sicht werden sich kaum grössere Umbewertungen ergeben. Der buchmässige Erfolg dieser Neubewertungen darf keine Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung haben. Deshalb wird ein allfälliger Buchgewinn oder –verlust über die Bilanz neutralisiert.

§ 45

Mit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes ist das bisherige aufzuheben.

§ 46

Aus heutiger Sicht wird davon ausgegangen, dass das Gesetz auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt werden kann.

Anhang

- Vernehmlassungsentwurf des totalrevidiertes Finanzhaushaltgesetzes