



SRB-Nr. 280

Einfache Anfrage betreffend „Finanzieller Handlungsspielraum der Stadtverwaltung über das Rechnungsjahr und Finanzpolitische Zielsetzung“ von Gemeinderat Peter Heri

Beantwortung

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

In der Gemeinderatssitzung vom 2. Juli 2014 reichte Gemeinderat Peter Heri eine Einfache Anfrage an den Stadtrat nach Art. 45 des Geschäftsreglements für den Gemeinderat ein.

Der Stadtrat beantwortet die Einfache Anfrage wie folgt:

1. *Wie hoch ist der Anteil der*
 - a) *gebundenen Ausgaben (gemeint sind jeweils Bruttoausgaben) der Stadtverwaltung (Stadt ohne Werke, ohne AZP)*
 - b) *der Anteil der nicht gebundenen Ausgaben?*

Die Gemeindeordnung legt in Art. 56b fest, was als gebundene Ausgabe zu bezeichnen ist:

"Als gebunden gelten Ausgaben, die sich aus rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinde ergeben und wenn sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt."

Es handelt sich dabei um eine allgemein übliche Formulierung zur Umschreibung der gebundenen Ausgaben und beinhaltet den Umkehrschluss, dass alle Ausgaben, welche nicht gebunden sind, als neue Ausgaben zu werten sind. Die Regierung wählte in ihrer neuen Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden (RB 131.21 vom 23. April 2013) die umgekehrte Vorgehensweise. §5 lautet:

"¹ Eine Ausgabe gilt als neu, wenn hinsichtlich der Notwendigkeit, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Umstände ein grosser Handlungsspielraum besteht.

² Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn sie nicht als neu im Sinne von Absatz 1 gilt."

Die Formulierung suggeriert eine einfache Unterscheidung zwischen gebundenen und neuen Ausgaben. Die Praxis zeigt, dass es im Einzelfall nicht einfach ist, eine Ausgabe als gebunden bzw. als neu zu klassieren. Insbesondere die Auslegung der Begriffe „Handlungsspielraum“ bzw. „Entscheidungsspielraum“ beinhalten einen erheblichen Ermessensspielraum.

Nicht gebundene Ausgaben sind insbesondere in den Bereichen Kultur, Stadtentwicklung und Standortförderung, Freizeit und Sport sowie im Amt für Gesellschaft und Integration anzutreffen. Gestützt auf das provisorische Budget 2015 (Stand Mitte September) sind mittelfristig gebundene Ausgaben von ca. 96% des Umsatzes zu erwarten. Die neuen Ausgaben belaufen sich auf ca. 4% des Umsatzes und betragen rund 3 Mio. Franken. Eine Klassierung der Ausgaben pro Konto ist sehr zeitaufwendig und im heutigen Buchhaltungssystem nicht möglich. Aus diesem Grund muss die Summe der gebundenen Ausgaben geschätzt werden.

Bei einem grossen Teil der Ausgaben in der Investitionsrechnung handelt es sich um die Fortschreibung von in früheren Jahren genehmigter Ausgaben. Bei den "neuen" Ausgaben ist insbesondere bei den Strassenbauprojekten zwischen Sanierungen und Strassenerweiterungen zu unterscheiden. Ersteres gilt als gebundene Ausgabe und lediglich Zweiteres muss als nicht gebunden bezeichnet werden. Dabei lässt sich der Anteil an nicht gebundenen Ausgaben zum Zeitpunkt der Budgeterstellung schwer schätzen, da die Projekte noch nicht im Detail vorliegen und zumeist sich die Projekte über mehr als ein Kalenderjahr hinziehen. Im Budget ist jedoch nur der Kostenanteil des nächsten Jahres enthalten. Insgesamt sind Ausgaben im Jahr 2015 von 6,2 Mio. Franken für neue Projekte geplant (inkl. spezialfinanzierte Bereiche). Im Bereich Strassen und Kanalisation sind dies rund 4,5 Mio. Franken. Rund 1,7 Mio. Franken betreffen die restlichen städtischen Investitionen, welche als nicht gebundene Ausgabe bezeichnet werden können.

Im Rahmen der Umsetzung von HRM zu HRM2 wechselte die Stadt auch die Buchhaltungssoftware. Auch die neue Software verfügt über keine Möglichkeit, pro Konto entsprechende Vermerke betreffend Gebundenheit und Veränderbarkeit der Ausgaben anzubringen. Diese Anforderung wurde beim EDV-Anbieter platziert, da der Stadtrat bereits vor dieser Einfachen Anfrage die Klassierung und Veränderbarkeit der Ausgaben als hilfreiche Information betrachtet hat, jedoch darauf verzichtete, da die technische Unterstützung nicht vorhanden ist und dies manuell zu grossem Aufwand führen würde.

2. *Welcher Anteil ist*

- a) *gemäss Bundesrecht*
- b) *gemäss kantonalem Recht*
- c) *gemäss Gemeinderecht gebunden?*
- d) *Welches sind die grössten Bereiche in lit. a bis c?*

Das Bundesrecht definiert zahlreiche Aufgaben, für deren Umsetzung die Kantone zuständig sind. Je nach Aufgabe werden diese allenfalls zur Erfüllung den Gemeinden delegiert. Dabei ist die Ursache der Kosten zwar dem Bundesrecht zuzuordnen, die Ausgestaltung und die direkte Einflussnahme auf die Kostenhöhe kann durch die Ausführungsbestimmungen des Kantons und allenfalls der Gemeinde beeinflusst werden. Eine Analyse der Kosten nach diesem Schema ist mit den vorhandenen personellen Ressourcen und in der zur Verfügung stehenden Zeitspanne nicht möglich.

Für den Gemeinderat im Rahmen des Budgetprozesses dürften vor allem die neuen Ausgaben von Interesse sein, da nur diese kurzfristig beeinflussbar sind. Ausserhalb des Budgetprozesses können diejenigen gebundenen Ausgaben von Bedeutung sein, welche durch die Gemeinde direkt beeinflusst werden können. Eine Beeinflussung dieser Kosten erfordert in der Regel eine formelle Änderung von Gemeindereglementen.

Die grössten Bereiche gebundener Ausgabe (abzüglich der daraus generierten Einnahmen) gemäss Gemeinderecht stellen die Kosten für die Kultur (ca. 1 Mio. Franken), der Energiefonds (500'000 Franken, Anteil Stadt), Beiträge Kultur- und Naturobjekte (ca. 600'000 Franken), Stadtbuss (ca. 1,6 Mio. Franken), Sport- und Freizeitanlagen (ca. 2,9 Mio. Franken) und im Bereich Gesellschaft und Integration (ca. 1,8 Mio. Franken) dar. Die gebundenen Ausgaben gestützt auf das in der Gemeindeautonomie liegende Gemeinderecht wird auf ca. 8,7 Mio. Franken geschätzt.

3. *Welche gemäss Gemeinderecht gebundenen Ausgaben*

- a. *fallen in die alleinige Kompetenz des SR*
- b. *fallen in die alleinige Kompetenz des GR*
- c. *fallen in die Kompetenz des Volkes?*

Wie zur Frage 1 ausgeführt, handelt es sich bei gebundenen Ausgaben um Ausgaben, welche notwendig sind, um die öffentlichen Aufgaben zu erfüllen und über deren Höhe und Zeitpunkt der Ausgabe kein oder nur sehr geringer Handlungsspielraum besteht. In der Regel sind die gebundenen Ausgaben durch Gesetze, Verordnungen, Reglemente oder Beschlüsse legiti-

miert. Die Kompetenz zur Ausgabe obliegt somit alleinig beim Stadtrat und den Kommissionen mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen (z.B. Fürsorgebehörde). Damit der Gemeinderat eine vollständige Sicht über den Haushalt erhält, sind auch die gebundenen Ausgaben im Budget zu berücksichtigen, obwohl diese nicht direkt durch ihn beeinflusst werden können.

Die Zuständigkeit für gebundene Ausgaben wird in der Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden nicht explizit erwähnt. In einzelnen Paragraphen wird die Zuständigkeit der Exekutive hingegen implizit ausgeführt. So in § 34 Abs. 1, wonach die Exekutive Kreditüberschreitungen von gebundenen und nicht beeinflussbaren Ausgaben beschliessen kann. Oder in § 62 Abs. 2, wonach die Exekutive gebundene Ausgaben tätigen kann, obwohl noch kein genehmigtes Budget vorliegt.

Eindeutig ist die Zuständigkeit in der Gemeindeordnung in Art. 37 Abs. 1 festgehalten, wonach der Stadtrat abschliessend über gebundene Ausgaben beschliesst.

Dem Gemeinderat obliegt das Recht, die rechtlichen Grundlagen im Rahmen des Gemeinderechts anzupassen. In Einzelfällen besteht das fakultative Referendumsrecht des Volkes.

4. Welches sind die grössten Bereiche bei den nicht gebundenen Ausgaben?

Die nicht gebundenen Ausgaben sind über die ganze Rechnung verteilt und finden sich in vielen Konten wieder. Die einzelnen Konten beinhalten zumeist nicht gebundene und gebundene Ausgaben. Ein klassisches Beispiel stellen die Anschaffungen dar. Diese Kosten generell als nicht gebundene Ausgaben zu bezeichnen, wäre falsch. Ein nicht unwesentlicher Teil dieser Aufwendungen sind für betriebsnotwendige Ersatzbeschaffungen vorgesehen, welche als gebundene Ausgabe bezeichnet werden müssen, da der Stadtrat keinen oder nur einen sehr geringen Handlungsspielraum hat.

Die nicht gebundenen Ausgaben dürften bei der Artengliederung in den Bereichen Anschaffungen, Dienstleistungen und Beiträgen zu finden sein. Kleinere nicht gebundene Ausgaben sind in den übrigen Kostenarten vorhanden. Eine bezifferbare Aussage auf Basis der Kostenarten kann aufgrund der vorliegenden Datengrundlage nicht gemacht werden.

Aus Sicht Aufgaben befindet sich ein grosser Teil der nicht gebundenen Ausgaben im Bereich Stadtentwicklung und Standortförderung. Weitere grössere Positionen sind aufgrund der fehlenden detaillierten Datengrundlage nicht feststellbar.

5. *Ist der SR bereit, in der Botschaft zum Voranschlag einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand und die mutmasslichen Ergebnisse des aktuellen Rechnungsjahres zu geben?*

Neben einzelnen Auswertungen und Prognosen einzelner Bereiche hat der Stadtrat ein internes Reporting eingeführt, welches eine Gesamtübersicht über die Entwicklung in der Stadtrechnung zulässt. Die wesentlichen Erkenntnisse aus dem letzten Reporting per Mitte August werden in die Botschaft zum Budget 2015 aufgenommen.

6. *Für die Erarbeitung des Voranschlags 2015 verfolgt der Stadtrat das Ziel, dass bei ordentlichen Abschreibungen und ohne Steuerfusserhöhung ein ausgeglichenes Ergebnis resultiert. Wird der Stadtrat dieses kurzfristige Ziel für den Voranschlag im Finanzplan 2016-2018 mit einer quantifizierten, messbaren mittelfristigen Finanzpolitischen Zielsetzung für die Planungsperiode ergänzen?*

Der Stadtrat hat in den Legislatorschwerpunkten mit dem 3. Leitsatz einzelne Eckwerte festgehalten und ist bereit zu prüfen, in der Botschaft zum Finanzplan entsprechende ergänzende und präzisere Aussagen zu machen.

Eine detaillierte und mit fundiertem Zahlenmaterial hinterlegte Beantwortung der einfachen Anfrage hätte grössere Erhebungen innerhalb der Stadt erfordert. Die für die Erhebung erforderlichen Ressourcen sind nicht vorhanden. Zudem ist das für diese Erhebung zuständige Amt mit der Umstellung HRM zu HRM2, der Einführung einer neuen Buchhaltungssoftware und den Auswirkungen der Verwaltungsreorganisation bereits über Gebühr belastet.

Der Stadtrat würde gerne ausführlicher Auskunft geben können. Aus Ressourcengründen und der für die Beantwortung zur Verfügung stehenden Zeit ist dies jedoch nicht möglich.

Frauenfeld, 30. September 2014

NAMENS DES STADTRATES FRAUENFELD
Der Stadtkammann



Der Stadtschreiber



Beilage: Einfache Anfrage

Peter Heri
CH/Grüne/GLP
Kanzlerstrasse 32
8500 Frauenfeld

Einfache Anfrage (Art. 45 Geschäftsreglement)

Finanzieller Handlungsspielraum der Stadtverwaltung, Information über das Rechnungsjahr und Finanzpolitische Zielsetzung

Die Umstellung auf das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 per 1.1.2015 wird die Darstellung des Voranschlags 2015 massgeblich verändern. Die Erarbeitung des Voranschlags durch den Stadtrat und die Beratung des Voranschlags durch den Gemeinderat werden damit eine grosse Herausforderung. Gleichzeitig bietet die Umstellung auch Gelegenheit, sich vertieft mit der aktuellen Finanzlage und der zukünftigen Finanzentwicklung zu beschäftigen und sich neu definierte Ziele zu setzen.

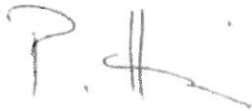
Damit der Gemeinderat die Beratung des Voranschlags vorbereiten kann, den finanziellen Handlungsspielraum des Stadtrats kennt, und weiss, welche Finanzpolitik der Stadtrat in den nächsten Jahren verfolgen will, bitte ich sie um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch ist der Anteil der
 - a) gebundenen Ausgaben (gemeint sind jeweils Bruttoausgaben) der Stadtverwaltung (Stadt ohne Werke, ohne AZP)
 - b) der Anteil der nicht gebundenen Ausgaben?
2. Welcher Anteil ist
 - a) gemäss Bundesrecht
 - b) gemäss kantonalem Recht
 - c) gemäss Gemeinderecht gebunden?
 - d) Welches sind die grössten Bereiche in lit. a bis c?
3. Welche gemäss Gemeinderecht gebundenen Ausgaben
 - a) fallen in die alleinige Kompetenz des SR
 - b) fallen in die alleinige Kompetenz des GR
 - c) fallen in die Kompetenz des Volkes?
4. Welches sind die grössten Bereiche bei den nicht gebundenen Ausgaben?
5. Ist der SR bereit, in der Botschaft zum Voranschlag einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand und die mutmasslichen Ergebnisse des aktuellen Rechnungsjahres zu geben?

6. Für die Erarbeitung des Voranschlags 2015 verfolgt der Stadtrat das Ziel, dass bei ordentlichen Abschreibungen und ohne Steuerfusserhöhung ein ausgeglichenes Ergebnis resultiert. Wird der Stadtrat dieses kurzfristige Ziel für den Voranschlag im Finanzplan 2016-2018 mit einer quantifizierten, messbaren mittelfristigen Finanzpolitischen Zielsetzung für die Planungsperiode ergänzen?

Vielen Dank für die Beantwortung der Fragen.

Frauenfeld, 2. Juli 2014

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Heri', with a stylized flourish at the end.

Peter Heri, Gemeinderat Grüne Partei