

Sitzung vom 10. Juni 1992

1765. Motionen

Die Kantonsräte Dr. Richard Gerster, Richterswil, und Thomas Büchi, Zürich, haben am 16. Dezember 1991 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Ergänzung des Kantonsratsgesetzes vorzuschlagen, so dass zur Bewilligung von Nachtragskrediten inskünftig ein qualifiziertes Mehr des Kantonsrates erforderlich ist.

Kantonsrat Peter Grau, Zürich, hat am 13. Januar 1992 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

- Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung und Ergänzung des Finanzhaushaltsgesetzes und der Verordnung über die Finanzverwaltung zu unterbreiten, wonach nur noch einmal im Jahr Nachtragskredite durch den Kantonsrat behandelt werden können.
- Das Objekt, das Projekt oder die auszuführenden Arbeiten dürfen vor der Bewilligung des Kredits noch nicht in Angriff genommen worden sein.
- Bei einer Ablehnung des Kredits muss das Projekt ins Budget für das folgende Jahr aufgenommen werden.
- Geldaufwendungen für Katastrophenfälle und unvorhergesehene Hilfeleistungen sind von dieser Regelung ausgenommen und können an einer ordentlichen Kantonsratssitzung behandelt werden.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Zur Motion Dr. Richard Gerster, Richterswil, und Thomas Büchi, Zürich, sowie zur Motion Peter Grau, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Beide Motionen verlangen eine Änderung des Nachtragskreditverfahrens, mit dem Ziel, die Genauigkeit bei der Budgetierung zu verbessern und eine Beschränkung des Nachtragskreditvolumens zu begünstigen.

Die durchschnittliche Abweichung der Rechnung von den Voranschlagskrediten in der Periode 1982-1991 betrug weniger als 1 % in der Laufenden Rechnung, was als gut bezeichnet werden darf. Allerdings lag der Aufwand der Rechnung 1991 mit 4,7 % deutlich über den vom Kantonsrat bewilligten Voranschlags- und Nachtragskrediten und dem langjährigen Durchschnittswert. Dies hängt weitgehend mit der Inkraftsetzung der Strukturellen Besoldungsrevision, die aus administrativen Gründen nicht in die Nachtragskreditserien aufgenommen werden konnte, und der höher als erwarteten Teuerung zusammen. In Zeiten finanzieller Engpässe und als Folge davon knapper Vorgaben bei der Budgetierung können solche Mehrausgaben kaum anderweitig kompensiert werden und schlagen unmittelbar auf das Rechnungsergebnis durch. In der Investitionsrechnung sind die durch den Voranschlag bewilligten Kredite seit der Einführung des neuen Rechnungsmodells 1982 nie vollständig beansprucht worden. Im vergangenen Jahr verblieb noch ein kleiner Kreditrest von 0,2 %.

1991 wurden hohe Nachtragskredite bewilligt. Vergleicht man diese aber mit der Entwicklung der Vorjahre, so lässt sich daraus keine Tendenz zu einer unsorgfältigen Budgetierung oder sogar zu einer bewussten Einkalkulation von Nachtragskrediten ableiten. Die Nachtragskredite zu Lasten der Laufenden Rechnung betragen von 1982 bis 1990 im

Durchschnitt jährlich 0,85 % des Aufwandes, während es 1991 nur 0,65 % waren. In der Investitionsrechnung war der Nachtragskreditanteil mit 14,2 % höher als der entsprechende Durchschnittswert, jedoch geringer als zum Beispiel derjenige des Vorjahres. Die Nachtragskredite 1991 fallen somit gesamthaft betrachtet nicht aus dem Rahmen.

Gemäss § 29 des Finanzhaushaltsgesetzes werden Nachtragskredite eingeholt, falls der Voranschlagskredit nicht ausreicht, um die vorgesehene Aufgabe zu erfüllen. Der Regierungsrat unterbreitet die Nachtragskredite dem Kantonsrat zum Entscheid, wobei dem Kantonsrat die volle Entscheidungsfreiheit zukommen soll. Für neue Projekte oder Aufgaben bedeutet dies, dass noch keine rechtskräftigen Verbindlichkeiten bestehen dürfen. Bei sich über mehrere Jahre erstreckenden grösseren Bauvorhaben kann in erster Linie auf das Tempo der Realisierung und den Zahlungszeitpunkt Einfluss genommen werden. Entscheidend für die Einschätzung, ob die Kreditbewilligung mit dem Voranschlag oder mit einem Nachtragskredit eingeholt wird, ist der Kenntnisstand des Projektes und der Kosten. Hinzu kommt, dass der Kantonsrat ein Projekt im Nachtragskreditverfahren seriöser beurteilen kann als im Rahmen des Voranschlags. Mit der Gewährung von Nachtragskrediten kann jedenfalls nicht ohne weiteres gerechnet werden. Bei einer Ablehnung eines Nachtragskreditgesuchs dürfen keine Verpflichtungen eingegangen oder Zahlungen geleistet werden, solange der Kantonsrat für die entsprechenden Aufwendungen keine neuen Budgetkredite, in Form eines Voranschlagskredits oder eines später bewilligten Nachtragskredits, zur Verfügung stellt.

Aus rechtlicher Sicht ist nicht einzusehen, wieso für Nachtragskredite andere Entscheidungsregeln, wie zum Beispiel das qualifizierte Mehr, anzuwenden sind als für Voranschlagskredite. Im Finanzhaushaltsgesetz sind beide Formen gleichgestellt, und an Nachtragskredite werden keine speziellen Anforderungen etwa im Sinne von Dringlichkeit oder Prioritätensetzung gestellt.

Bei Vorlagen an den Kantonsrat, für welche im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Voranschlag noch kein Verpflichtungskredit vorliegt, werden die Budgetmittel gemäss geltender Praxis durch Nachtragskredite bewilligt. Eine Erhöhung des Quorums im Sinne der Motion KR Nr. 275/1991 könnte zur Situation führen, dass ein Verpflichtungskredit durch den Kantonsrat mit einfachem Mehr beschlossen, der Ausgabenkredit jedoch wegen fehlenden qualifizierten Mehrs vorerst nicht bewilligt würde. Damit würde der Kantonsrat seine Möglichkeiten selbst einschränken.

Dem Haushaltsvollzug kommt bei angespannter Finanzlage eine grosse Bedeutung zu, und die Nachtragskredite sind auf wichtige, nicht vorhersehbare Einzelfälle zu beschränken. Die Bewilligungspraxis der Nachtragskredite wird vom Kantonsrat bestimmt, der unabhängig von der Anzahl der Serien den Gesuchen nach sachlicher und finanzieller Prioritätensetzung stattgeben kann oder nicht. Mit der Reduktion auf eine einzige Nachtragskreditserie kann in bezug auf die finanzpolitischen Ziele jedoch keine Verbesserung erwirkt werden. Namentlich ist dadurch eine Verbesserung der Budgetierungspraxis kaum zu erreichen. Dass in guten finanziellen Zeiten eher mit der Zustimmung zu Nachtragskrediten gerechnet werden kann, ist unbestreitbar, doch gilt dies auch für Voranschlagskredite und hängt nicht von der Anzahl der Serien ab. Die Einschränkung der Kreditbewilligungsmöglichkeit im Jahresverlauf könnte tendenziell zu Reserveeingaben bei der Budgetierung führen. Zudem nimmt die Flexibilität der Verwaltung und des Parlaments bei der Aufgabenerfüllung ab, was in Einzelfällen letztlich sogar zu höheren Kosten führen könnte.

Eine einzige Nachtragskreditserie ist eindeutig zu wenig. Der Zeitpunkt für die Serie müsste wohl Mitte Jahr gewählt werden. Damit könnten zusätzliche Ausgabenkredite für unvorhergesehene Aufgaben oder Projekte, die zum Zeitpunkt der Budgetierung zu wenig konkretisiert waren, entweder erst relativ spät im Jahr bewilligt oder die Ausgaben müssten auf das Folgejahr verschoben werden. Beides kann bei dringlichen Aufgaben unbefriedigend sein.

Gemäss § 30 des Finanzhaushaltsgesetzes sind für dringliche Ausgaben, namentlich zur Abwendung finanzieller Nachteile für den Staat, Kreditüberschreitungen zulässig. Würden die Nachtragskreditserien reduziert, so würde dies zu vermehrten und erhöhten Kreditüberschreitungen führen, die der Regierungsrat bewilligt. Die grundsätzlich beim Kantonsrat lie-

gende Ausgabenhoheit würde dadurch geschmälert, was nicht im Sinne der Kantonsverfassung und des Finanzhaushaltsrechts ist.

Ein konsequent auf bewilligte Kreditmittel beschränkter Haushaltsvollzug und die Einschränkung der Nachtragskreditbegehren stellen wichtige Anliegen der Haushaltssanierung dar. Entscheidend ist der politische Wille von Regierung und Parlament, beim Voranschlag und bei den Nachtragskrediten die gesetzten Sparziele konsequent durchzusetzen.

Der Regierungsrat sieht keinen Anlass, vom gegenwärtigen Nachtragskreditverfahren abzuweichen, und beantragt dem Kantonsrat, die Motionen nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Zürich, den 10. Juni 1992

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller