

Antrag der Geschäftsleitung* vom 19. November 2015

KR-Nr. 64a/2014

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
der Geschäftsleitung betreffend
Revision des Budgetverfahrens**

(Änderung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom 19. November 2015,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 64/2014 der Geschäftsleitung wird geändert, und es werden nachfolgende Änderungen des Kantonsratsgesetzes, des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung und des Geschäftsreglements des Kantonsrates beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 19. November 2015

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:
Theresia Weber

Der Sekretär:
Roman Schmid

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Theresia Weber, Uetikon a. S. (Präsidentin); Rolf Steiner, Dietikon; Karin Egli, Elgg; Markus Bischoff, Zürich; Esther Guyer, Zürich; Dieter Kläy, Winterthur; Philipp Kutter, Wädenswil; Marcel Lenggenhager, Gossau; Peter Reinhard, Kloten; Benno Scherrer, Uster; Markus Späth, Feuerthalen; Jürg Trachsel, Richterswil; Thomas Vogel, Illnau-Effretikon; Erich Vontobel, Bubikon; Roman Schmid, Opfikon (Sekretär).

A. Kantonsratsgesetz (KRG)

(Änderung vom; Änderung des Budgetverfahrens)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom 19. November 2015,

beschliesst:

I. Das **Kantonsratsgesetz** vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

Finanzmotion
a. Gegenstand

§ 20. ¹ Mit einer Finanzmotion verpflichtet der Kantonsrat den Regierungsrat, ihm auf den Zeitpunkt des folgenden Budgetentwurfs eine Vorlage mit Bericht und Antrag zu einer Erklärung zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) zu unterbreiten, deren Umsetzung der Regierungsrat abgelehnt hat.

² Die Finanzkommission arbeitet auf der Grundlage des Berichts des Regierungsrates gemäss § 34 Abs. 2 eine Finanzmotion aus. Sie kann die Finanzverwaltung beiziehen.

³ Der Kantonsrat beschliesst im Rahmen der Budgetberatung über die Finanzmotionen.

b. Überweisung

§ 21. ¹ Überweist der Kantonsrat dem Regierungsrat die Finanzmotion, unterbreitet dieser dem Kantonsrat auf den folgenden Budgetentwurf die verlangte Vorlage mit Bericht und Antrag.

² Der Regierungsrat kann eine einmalige Fristverlängerung um längstens ein halbes Jahr beantragen. Der Antrag ist bis zum letzten Montag des Monats Juni zu stellen. § 19 KRG ist sinngemäss anwendbar.

c. Berichterstattung und Antrag

§ 21 a wird aufgehoben.

Minderheitsantrag betreffend §§ 20, 21 und 21 a sowie § 48 GR-KR von Markus Späth und Rolf Steiner:

§§ 20, 21 und 21 a gemäss bisherigem Recht.

§ 33 a. ¹ Die Mitglieder des Kantonsrates können Erklärungen zum KEF bis zum letzten Montag des Monats Oktober einreichen. Erklärungen zum KEF

² Der Kantonsrat beschliesst über die Erklärungen zum KEF mit dem Budget.

³ Mit dem Beschluss über eine Erklärung zum KEF verlangt der Kantonsrat vom Regierungsrat die Änderung des KEF.

§ 34. ¹ Der Regierungsrat setzt vom Kantonsrat beschlossene Erklärungen im folgenden KEF um. Umsetzung der Erklärungen

² Lehnt er die Umsetzung ab, erstattet er dem Kantonsrat innert vier Monaten seit dessen Beschlussfassung schriftlich Bericht.

§ 49. Abs. 1 unverändert.

Sachkommissionen

² Will der Regierungsrat einen Indikator eines Leistungsgruppenbudgets streichen, ändern oder neu schaffen, orientiert er die Finanzkommission und die Sachkommission vorgängig über seine Absicht und die Gründe.

Abs. 3 unverändert.

§ 49 a. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Sie prüft das Budget und stellt dem Rat in Koordination mit den zuständigen Sachkommissionen, der Justizkommission und der Geschäftsleitung einen konsolidierten Antrag zum Budget. Aufsichtskommissionen
a. Finanzkommission

⁴ Sie prüft in Koordination mit den zuständigen Sachkommissionen, der Justizkommission sowie der Geschäftsleitung:

- a. die Auswirkungen der mittelfristigen Planung,
- b. die Nachtragskreditbegehren,
- c. die Jahresrechnung und konsolidierte Rechnung.

⁵ Die Finanzkommission erhält die Einladungen und Protokolle der Sachkommissionen. Sie kann eine Vertretung an deren Sitzungen delegieren, wenn die Leistungsgruppenbudgets, Nachtragskreditbegehren, die Rechnung oder Geschäfte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen beraten werden.

Minderheitsantrag betreffend §§ 49 und 49 a sowie 61 a GR-KR von Markus Späth und Rolf Steiner:

§§ 49 und 49 a gemäss geltendem Recht.

II. Das **Gesetz über Controlling und Rechnungslegung** vom 9. Januar 2006 wird wie folgt geändert:

- Verfahren § 13. Abs. 1 unverändert.
 Abs. 2 wird aufgehoben.
- Budgetentwurf § 17. Der Regierungsrat erstellt den Budgetentwurf und stellt ihn dem Kantonsrat jeweils spätestens am ersten Mittwoch des Monats September zu.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

B. Geschäftsreglement des Kantonsrates (GR-KR)

(Änderung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom 19. November 2015,

beschliesst:

I. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999 wird wie folgt geändert:

§ 48. Der Wortlaut der Motion, der Finanzmotion oder des Postulats darf im Laufe der Beratungen nicht geändert werden. Hingegen ist das erstunterzeichnende Ratsmitglied berechtigt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Behandlung
a. Motion,
Finanzmotion
und Postulat

Folgeminderheitsantrag zu § 20 KRG von Markus Späth und Rolf Steiner:

§ 48. *Der Wortlaut der Motion oder des Postulats darf im Laufe der Beratungen nicht geändert werden. Hingegen ist das erstunterzeichnende Ratsmitglied berechtigt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.*

Behandlung
a. Motion,
Postulat

§ 58. ¹ Die Aufsichtskommissionen zählen 11 Mitglieder, einschliesslich Präsidium.

Aufsichtskommissionen
a. Bestand

Abs. 2 unverändert.

Minderheitsantrag zu Abs. 1 von Esther Guyer, Philipp Kutter, Peter Reinhard, Markus Späth und Rolf Steiner:

§ 58. ¹ *Die Aufsichtskommissionen zählen 11 Mitglieder, einschliesslich Präsidium. Die Finanzkommission zählt 15 Mitglieder, einschliesslich Präsidium.*

§ 61 a. ¹ Die Finanzkommission beschliesst spätestens drei Wochen nach Überweisung des Budgets durch den Regierungsrat über die Entwicklung der einzelnen Leistungsgruppen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen.

² Die Sachkommissionen setzen die Vorgaben um und stellen der Finanzkommission spätestens bis am Montag der zehnten Woche nach Überweisung des Budgets Antrag.

³ Stimmen die Anträge der Sachkommissionen mit denjenigen der Finanzkommission nicht überein, lädt die Finanzkommission ein Mitglied der Sachkommission und das zuständige Regierungsratsmitglied zur mündlichen Stellungnahme und Bereinigung ein.

⁴ Folgt die Finanzkommission nicht dem Antrag der Sachkommission, wird der Antrag der Finanzkommission mit dem Antrag der Sachkommission ergänzt.

Folgeminderheitsantrag zu §§ 49 und 49 a KRG von Markus Späth und Rolf Steiner:

§ 61 a streichen.

II. Gegen diese Änderung des Geschäftsreglements kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten.

III. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens fest.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

Erläuternder Bericht

I. Parlamentarische Initiative

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates reichte am 3. März 2014 folgende parlamentarische Initiative «Revision des Budgetverfahrens» ein:

«Das Kantonsratsgesetz (KRG) vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

Die §§ 20, 21 und 21 a werden aufgehoben.

Nach Titel: 6. Stellungnahme zu grundlegenden Plänen staatlicher Tätigkeit

§ 33 a. ¹ Mit einer Erklärung zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) kann der Kantonsrat vom Regierungsrat verlangen KEF-Erklärung

- a. eine Änderung der Entwicklungs- und Finanzplanung vorzunehmen,
- b. die Berechnung der finanziellen Folgen alternativer Leistungsniveaus oder
- c. die Aufnahme eines vorgegebenen Leistungsziels in einer bestimmten Leistungsgruppe.

² Der Kantonsrat beschliesst die Erklärungen zum KEF und das Budget gemeinsam.

§ 33 b. ¹ Der Regierungsrat setzt die Erklärungen im folgenden KEF um. Umsetzung der KEF-Erklärung

² Lehnt er eine Umsetzung ab, so unterbreitet er dem Kantonsrat innert sieben Monaten nach Beschlussfassung über die KEF-Erklärung den Entwurf einer Finanzmotion.

§ 34. ¹ Die Finanzmotion verpflichtet den Regierungsrat, dem Kantonsrat auf den folgenden Budgetentwurf eine Vorlage mit Bericht und Antrag zu unterbreiten, mit der das Anliegen der KEF-Erklärung umgesetzt werden kann. Finanzmotion

² Der Kantonsrat überweist den Entwurf der Finanzmotion zur Vorberatung der Finanzkommission. Diese kann am Entwurf Änderungen vornehmen. Sie stellt dem Rat Antrag auf Überweisung oder Ablehnung.

³ Der Kantonsrat fasst im Rahmen des Budgets Beschluss über die Finanzmotion.

⁴ Wird die Finanzmotion überwiesen, unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat auf den folgenden Budgetentwurf die verlangte Vorlage mit Bericht und Antrag.

⁵ Der Regierungsrat kann vor der Sommerpause eine einmalige Fristverlängerung um höchstens ein halbes Jahr beantragen. § 19 KRG ist sinngemäss anwendbar.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999 wird wie folgt geändert:

Kommissionen

§ 58. ¹ Die Aufsichtskommissionen nach § 48 a Abs. 1 lit. b–d zählen 11 Mitglieder, die Finanzkommission nach § 48 a Abs. 1 lit. a zählt 15/17 Mitglieder.

Das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9. Januar 2006 wird wie folgt geändert:

§ 13 Abs. 2 wird aufgehoben.»

Sie begründete die Initiative folgendermassen:

«Einführung Finanzmotion

Im Kanton Zürich werden heute die traditionellen Interventionsinstrumente öfter eingesetzt als jene, die mit den Reformen geschaffen wurden, um die Stellung des Parlaments zu stärken. Das trifft vor allem auf die Leistungsmotionen zu. Die Leistungsmotion bietet zwar dem Kantonsrat Mitwirkungsrechte bei der mittelfristigen Planung. Sie geniesst im heutigen Parlamentsbetrieb jedoch einen geringen Stellenwert. Die KEF-Erklärungen andererseits entfalten nicht die von den Parlamentariern erhoffte Wirkung. Das Verfahren nach einer KEF-Erklärung endet oft mit einem ablehnenden Beschluss des Regierungsrates. Es gilt daher, Wege zu finden und Verfahren zu etablieren, die dem Kantonsrat erlauben, seine Kompetenzen zielführend wahrzunehmen. Das Instrument der KEF-Erklärung soll faktisch gestärkt werden. Unbestritten bleibt dabei die verfassungsmässige Gesetzgebungs- und Budgetbeschlusskompetenz des Kantonsrates. Im Sinne des kooperativen Gewaltverständnisses, das auch der Kantonsverfassung zugrunde liegt, soll das Verfahren der KEF-Erklärung umgestaltet werden. Die Zuständigkeiten des Regierungsrates und des Kantonsrates erfahren keine Veränderung. Vielmehr wird zwischen den beiden Gewalten ein Verfahren statuiert, welches dem Regierungsrat einerseits erlaubt, die Umsetzung einer KEF-Erklärung nach politischen Gesichtspunkten abzulehnen, ihn aber in diesem Fall verpflichtet, dem Kantonsrat in Form eines Finanzmotionsentwurfs die notwendigen Grundlagen zu unterbreiten, damit dieser seinen ursprünglichen Entscheidung nochmals überdenken kann. Mit dieser neuen Regelung wird das Mitwirkungsrecht des Kantonsrates gestärkt. Es ist zu erwarten, dass sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat mit dem KEF-Erklärungen bewusster umgehen werden.

Gleichzeitige Behandlung von KEF und Budget

Die separate Beratung von Budget (Mitte Dezember) und KEF-Erklärungen (Ende Januar) führt zu Doppelspurigkeiten und Missverständnissen. Da KEF und Budget dem Kantonsrat ohnehin gemeinsam vorgelegt werden, dürfte eine gleichzeitige Behandlung auf den Zeitpunkt vor Weihnachten von Vorteil sein.

Vergrößerung der Finanzkommission

Im Budget- und KEF-Prozess soll die Finanzkommission eine federführende Rolle einnehmen. Im Gegensatz zur heutigen Grösse mit 11 Mitgliedern widerspiegelt eine 15er- oder 17er-Kommission die politische Zusammensetzung des Ratsplenums besser.

Die Geschäftsleitung beantragt mit 9 zu 4 Stimmen, die parlamentarische Initiative zu unterstützen.»

Der Rat unterstützte an seiner 178. Sitzung vom 25. August 2014 die parlamentarische Initiative vorläufig mit 130 Stimmen (*Protokoll des Kantonsrates, Seite 12410 ff.*).

II. Ausgangslage und Vorgeschichte

1. Einsetzung einer Arbeitsgruppe der Geschäftsleitung

Die parlamentarische Initiative stützt sich auf die Vorarbeiten der «Arbeitsgruppe Budget» der Geschäftsleitung des Kantonsrates, nachfolgend «AG Budget» genannt. Die Fraktionspräsidien hatten am 9. Februar 2013 in der Geschäftsleitung gemeinsam beantragt, es sei eine Arbeitsgruppe einzusetzen, welche die Wirkung des Globalbudgets und des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans in Bezug auf die Budgetkompetenzen des Kantonsrates hin überprüft. Dabei seien folgende Fragen zu klären:

- Wurde mit der Einführung des Globalbudgets und des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans die Einflussnahme des Kantonsrates auf die Finanzpolitik gestärkt oder geschwächt?
- Erhält der Kantonsrat zu wenige oder zu viele Informationen zur Steuerung der kantonalen Finanzen?
- Entsprechen die Handlungsmöglichkeiten des Kantonsrates seiner verfassungsmässigen Budgetkompetenz?
- Fördert oder behindert das parlamentsinterne Vorberatungsverfahren eine gezielte Einflussnahme auf die kantonale Finanzpolitik?
- Welche Massnahmen wären zu treffen, damit der Kantonsrat seine Budgetkompetenzen zielführend wahrnehmen kann?

Die Geschäftsleitung setzte an derselben Sitzung eine Arbeitsgruppe ein, bestehend aus *Hans Frei, Raphael Golta, Esther Guyer, Philipp Kutter, Marcel Lenggenhager* und *Thomas Vogel*. Das beratende Sekretariat führte der Leiter Parlamentsdienste, Moritz von Wyss.

2. Tätigkeit der AG Budget

2.1 Vorgehensweise

In den ersten Sitzungen setzte die AG Budget die Untersuchungsschwerpunkte und erstellte eine Liste der Mängel im geltenden Budgetprozess. Sie hielt dazu Folgendes fest:

- Die Leistungsgruppen des Budgets sind als Präzisionsgrad zu wenig konkret. Nur Saldi und Indikatoren reichen als Information für die Budgetkompetenz des Kantonsrates nicht aus. Der Detaillierungsgrad der Budgetinformationen ist deshalb neu festzulegen (Flughöhe). Näher aufzuschlüsseln sind die Zahlen der Aufwand- und Ertragsseite. Die Indikatoren als solche sind intransparent und genügen nicht. Kennziffern wie die Delta-Zahl oder eine Kennziffer über die Aufwandverschiebung sind aussagekräftiger.
- Es ist Transparenz über die gebundenen und ungebundenen Ausgaben herzustellen.
- In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die Finanzplanung zusammen mit dem Budget oder separat beschlossen werden soll.
- Die Schulung der Mitglieder des Kantonsrates ist wieder aufzunehmen.
- Das interne Verfahren im Kantonsrat zwischen Sachkommissionen und Finanzkommission ist zu überdenken.

Die AG Budget konnte Prof. Kuno Schedler vom *Institut für Systemisches Management und Public Governance* der Universität St. Gallen für die wissenschaftliche Begleitung engagieren. Gleichzeitig wurde die AG Budget mit zwei Vertretern der Finanzkommission, Martin Arnold und Rosmarie Joss, ergänzt. Im Mai 2012 ersetzte Jürg Trachsel den aus der Geschäftsleitung ausgetretenen Hans Frei. Philipp Kutter leitete die Arbeitsgruppe, die insgesamt neun Mal tagte.

In einem ersten Schritt entwarfen der Gutachter und die AG Budget anhand des heutigen Systems in seiner idealen Funktionsweise ein «Referenzmodell». In den folgenden Sitzungen wurden die einzelnen Themenbereiche vertieft und Änderungsmöglichkeiten anhand der Vorschläge des Gutachters oder der Parlamentsdienste diskutiert. Auf der Grundlage des Schlussberichts der Universität St. Gallen verfasste die AG Budget ihren Schlussbericht, in welchem sie konkrete Anträge

an die Geschäftsleitung stellte. (Der Schlussbericht der Universität St. Gallen ist auf der Homepage www.kantonsrat.zh.ch unter Eingabe der Geschäftsnummer 64/2014 einsehbar.)

2.2 Schlussfolgerungen der AG Budget

Die AG Budget hatte sich zum Ziel gesetzt, Vorschläge auszuarbeiten, damit die Budgetierung und die Planung der Kantonsfinanzen für den Kantonsrat nachvollziehbarer und transparenter werden. Die inhaltlichen Angaben des Budgets und des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) sollen stärker auf die parlamentarische Entscheidungsfindung ausgerichtet werden. Gleichzeitig muss der Kantonsrat sein Vorberatungsverfahren beim Budget strukturieren. Dabei soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Finanzplanung heute genauso wichtig ist wie die Budgetberatung. Der Kantonsrat darf seinen Einfluss auf die Finanzentwicklung des Kantons nicht verlieren. Unter anderem hielt die AG Budget in ihrem Schlussbericht folgende Vorschläge fest:

- Das Budget des Kantons Zürich ist durch Ausweisung der Saldobeträge vier Jahre zurück und vier Jahre in die Zukunft informativer zu gestalten. Mit Entwicklungskennzahlen in Form sogenannter Delta-Zahlen können die Veränderungen, z. B. beim Personalaufwand, Sachaufwand usw., über die Legislatur hinaus nachverfolgt werden. Entsprechend hat der Regierungsrat auch die überwiesenen parlamentarischen Vorstösse der letzten vier Jahre, z. B. KEF-Erklärungen, sowie die Beschlüsse, die dazu ergangen sind, auszuweisen. Die Aufgabenerfüllung soll in einer verständlichen Sprache dargestellt werden, Wiederholungen und Selbstverständlichkeiten, z. B. Einhaltung der Rechtsordnung, sind zu vermeiden. Grundsätzlich müssen die Zahlen und Aufgaben im Rahmen der Leistungsgruppenbudgets besser verknüpft werden. Weitere, für die Ratsmitglieder nützliche Informationen sind in Anhängen auszuweisen, wie sie beispielsweise die Stadt Bern bei ihrem Budget kennt.
- Der Budgetentscheid des Parlaments ist wesentlich von den gebundenen Ausgaben geprägt. Das Primat der Gesetzgebung schränkt den Entscheidungsspielraum des Parlaments bei der Budgetierung ein. Gleichwohl ist es nach einstimmiger Meinung der AG Budget wichtig, dass das Budget nach finanzpolitischen Überlegungen gestaltet wird und die Finanzen des Kantons gemäss dem gesetzlichen Rahmen und der Planung gesteuert werden können. Im Verfahren des Kantonsrates soll deshalb die Finanzkommission und nicht die Sachkommissionen eine federführende Rolle im Budgetverfahren einnehmen. Die Finanzkommission soll Budget und KEF als erste

Kommission vorberaten und Vorgaben zuhanden der Sachkommissionen machen. Diese beraten das Budget auf der Basis dieser Vorgaben, stellen Antrag an die Finanzkommission und begründen allfällige Abweichungen von den Vorgaben. Die Finanzkommission verfasst schliesslich den konsolidierten Antrag an den Kantonsrat und weist darin auch die abweichenden Anträge der Sachkommissionen aus.

- Die Budgetberatung im Dezember und die KEF-Beratung Ende Januar sind zusammenzulegen. Die Konzentrierung der beiden Debatten führt zu einer Verwesentlichung. Heute muss die KEF-Beratung nach Auffassung der Mehrheit der AG Budget als Wiederholung der Budgetdebatte betrachtet werden.
- In den Diskussionen der AG Budget zeigte sich schon früh, dass ein zentraler Kritikpunkt am heutigen Verfahren die Wirkungslosigkeit der Leistungsmotion und der KEF-Erklärung ist. Die Ratsmitglieder erachten das Instrument der Leistungsmotion als zu schwierig, weshalb kaum davon Gebrauch gemacht wird. Bei den KEF-Erklärungen ist das Verfahren mit einem ablehnenden Beschluss des Regierungsrates beendet. Die Parlamentsdienste wurden daher beauftragt, ein alternatives Verfahren insbesondere für die KEF-Erklärungen vorzuschlagen, ohne dass die Verfassung geändert werden muss.

Im Sinne des kooperativen Gewaltenverständnisses, das der Kantonsverfassung zugrunde liegt, schlug die AG Budget der Geschäftsleitung vor, die Leistungsmotion abzuschaffen und das Verfahren der KEF-Erklärung mit der Schaffung einer Finanzmotion zu ergänzen. Auf der Grundlage der verfassungsmässigen Gesetzgebungs- und Budgetbeschlusskompetenz des Kantonsrates wird zwischen den beiden Gewalten ein Verfahren statuiert, das es dem Regierungsrat zwar erlaubt, die Umsetzung einer KEF-Erklärung nach politischen Gesichtspunkten abzulehnen. Gleichzeitig wird er in diesem Fall verpflichtet, dem Kantonsrat die für seinen Entscheid notwendigen Grundlagen zur Verfügung zu stellen, damit dieser seinen ursprünglichen Entscheid selber treffen kann (vgl. unten «Grundzüge der Vorlage», Ziff. 1.4). Mit diesem neuen Instrument werden die Zuständigkeiten des Regierungsrates und des Kantonsrates nicht verändert.

- Ein weiteres Anliegen der AG Budget war die Weiterbildung der Ratsmitglieder. Die Parlamentsdienste sollen einen Weiterbildungskurs anbieten, damit sich die Ratsmitglieder die nötigen Fertigkeiten für den Umgang mit Budget und KEF und den Einsatz der entsprechenden parlamentarischen Handlungsmittel aneignen können.

Mit diesen Vorschlägen soll der Kantonsrat, entsprechend seiner Stellung als oberste demokratisch legitimierte Behörde des Kantons, klarere Vorgaben für die Entwicklung der Kantonsfinanzen machen können. Er formuliert die politische Zielsetzung in der Finanzpolitik, denn nur so erhält das finanzielle Handeln von Regierung und Verwaltung die notwendige demokratische Legitimation. Die Volkswahl des Regierungsrates genügt allein nicht, um ihn als repräsentative Volksvertretung zu definieren. Vielmehr hat er im Sinne seiner Vollzugsfunktion die Planung und Verwendung der Finanzen nach den Entschieden der Volksvertretung umzusetzen.

3. Weiteres Vorgehen in der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung nahm den Bericht zur Kenntnis. Der Regierungsrat, die Fraktionen und damit alle Ratsmitglieder sowie die Finanzkommission wurden zur Stellungnahme eingeladen. Auf der Grundlage der Rückmeldungen und Stellungnahmen beschloss die Geschäftsleitung an ihrer Sitzung vom 27. Februar 2014, die Anliegen, welche die Organisation und das Verfahren des Kantonsrates betreffen, mit einer parlamentarischen Initiative umzusetzen (vgl. oben Ziff. I.). Zudem beauftragte sie die Parlamentsdienste, einen Weiterbildungskurs mit vier Modulen anzubieten. Der erste dieser Kurse fand im zweiten Kalenderhalbjahr 2014 statt und der zweite Kurs begann im September 2015. Für die Anliegen im Bereich der Gestaltung von Budget und KEF delegierte sie den Sekretär der Finanzkommission, Michael Weber, in die bereits eingesetzte Arbeitsgruppe der Staatskanzlei. Am 28. August 2014 nahm die Geschäftsleitung zum ersten neugestalteten Budgetentwurf Stellung.

Der Rat unterstützte an seiner 178. Sitzung vom 25. August 2014 die parlamentarische Initiative gemäss Ziffer I. vorläufig mit 130 Stimmen (*Protokoll des Kantonsrates, Seite 12410 ff.*). Auf der Grundlage eines überarbeitenden Entwurfs der Parlamentsdienste führte die Geschäftsleitung an ihren Sitzungen vom 11. Dezember 2014 und 22. Januar 2015 eine erste Lesung durch. Am 26. Februar 2015 folgten nach Rücksprache mit den Fraktionen die zweite Lesung und am 12. März 2015 die Verabschiedung des vorliegenden Entwurfs und Berichts mit 14 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen. Der Regierungsrat, die Finanzkommission und die Sachkommissionen wurden zur Stellungnahme mit Frist bis am 19. August 2015 eingeladen. Auf ein Vernehmlassungsverfahren wurde verzichtet, weil die Änderungen die ratsinterne Organisation und das Verfahren zwischen Kantonsrat und Regierungsrat betreffen.

In der Folge nahm die Geschäftsleitung an ihren Sitzungen vom 15. und 29. Oktober 2015 in Form einer ersten Lesung Kenntnis von den Stellungnahmen und diskutierte diese eingehend. Nach Rücksprache mit den Fraktionen führte sie am 19. November 2015 eine zweite Lesung durch und verabschiedete die Vorlage in der Schlussabstimmung mit 10 zu 1 Stimmen zuhanden des Rates.

4. Stellungnahmen des Regierungsrates, der Finanzkommission und der Sachkommissionen

Es antworten alle sieben Sachkommissionen¹, die Finanzkommission und der Regierungsrat:

Der Regierungsrat unterstützt die Geschäftsleitung grundsätzlich bei dieser Vorlage. Die Budgetkompetenz des Kantonsrates und dessen Einflussnahme auf die Finanzplanung sind zu stärken, damit keine pauschalen Budgetverbesserungen, insbesondere beim Konto 4950, beantragt werden. Auch die eingeladenen Sachkommissionen und die Finanzkommission befürworten die Vorlage grundsätzlich. Sie sind aber skeptisch, ob die neuen Verfahrensbestimmungen und Instrumente zielführend bzw. erfolgreich sein werden.

Die Zusammenlegung der Budget- und KEF-Debatte (§ 33a und 34 KRG des Entwurfs) unterstützen fünf Sachkommissionen (KSSG, STGK, KJS, KBIK und WAK). Die Finanzkommission gibt zu bedenken, dass diese Zusammenlegung der Debatten gerade für die kleinen Fraktionen zeitlich sehr belastend sein kann. Die Zweckmässigkeit des Zeitablaufs ist deshalb nochmals zu überprüfen. Hingegen wird von allen Angefragten begrüsst, dass das Budget bereits am ersten Mittwoch des Monats Septembers vorliegen soll (§ 17 CRG des Entwurfs). Die Geschäftsleitung übernimmt bei diesen Paragrafen die klarere Formulierung des Regierungsrates.

¹ Kommission für Bildung und Kultur (KBIK), Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU), Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS), Kommission für Planung und Bau (KPB), Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG), Kommission für Staat und Gemeinden (STGK), Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK)

Die Stärkung der Stellung der Finanzkommission im Budgetprozess wird von vier Sachkommissionen (WAK, KBIK, STGK und KSSG) zustimmend beurteilt, allerdings mit äusserster Skepsis (§§ 49, 49a KRG und § 61a GR-KR). Während die WAK die Stärkung im Verfahren explizit positiv beurteilt, kritisieren die anderen Kommissionen, dass die Finanzkommission das heute geltende Referentensystem nicht genügend wahrgenommen und deshalb auch die sachpolitischen Argumente nicht ausreichend gewürdigt habe. Der Erhöhung der Kompetenzen der FIKO könne deshalb nur zugestimmt werden, wenn die FIKO gewillt sei, ihre Aufgabe auch wirklich wahrzunehmen.

Konkret wird zu § 61a Abs. 2 GR-KR kritisch vermerkt, dass die FIKO kein Weisungsrecht gegenüber den Sachkommissionen hat. Der Begriff «Vorgabe» soll in «Vorschläge» umgewandelt werden, und die FIKO darf generelle Vorgaben machen, aber nicht auf Stufe Leistungsgruppe. Zudem müssen diese Vorgaben transparent begründet werden. Diese Meinung teilt auch die Geschäftsleitung. Sie lehnt aber die Änderung der Begrifflichkeit ab, weil der «Vorschlag» ein klassischer Begriff des Wahlverfahrens ist, sozusagen ein Antrag sui generis, der begrifflich nicht zum Budgetverfahren passt.

Dem Bereinigungsverfahren in § 61a Abs. 3 und 4 GR-KR stimmen die KSSG und KBIK zu. Auch die KJS opponiert nicht, obwohl für sie die Umsetzung in der Praxis unklar ist. Die STGK ist zudem der Meinung, dass ein einzelnes Kommissionsmitglied nicht über den Mehrheitsantrag der Kommission mit der Finanzkommission verhandeln kann. Die Vergrösserung der Finanzkommission findet in der KSSG und in der STGK eine knappe Zustimmung, die KBIK und die WAK sind in dieser Frage indifferent.

Die Ersetzung der Leistungsmotion durch die Finanzmotion findet grundsätzlich Zustimmung bei den Kommissionen und auch beim Regierungsrat. Beim Verfahren gehen die Meinungen je nach Thema auseinander. Es werden aber keine konkreten Anträge gestellt, weshalb die zentralen Kritikpunkte zusammengefasst wiedergegeben werden: Das Verfahren sei zu kompliziert und zu lang. Einfacher wäre es, wenn die KEF-Erklärung verbindlich erklärt werden könnte. Der Rat und nicht nur die FIKO soll eine Finanzmotion ausarbeiten dürfen, und falls die FIKO eine Ausarbeitung ablehnt, soll der Rat sie damit beauftragen können. Die KJS erachtet die Fristen als zu lang. Die Umsetzung eines Anliegens erst nach zwei Jahren erscheint zeitlich sehr umständlich.

Der Regierungsrat hat am 22. Januar 2014 und am 1. Juli 2015 Stellung genommen. In seiner ersten Stellungnahme bezweifelt er, dass die Einflussnahme des Kantonsrates im Budgetprozess mit der Einführung der Finanzmotion zunimmt. Die Grundproblematik seien nicht die fehlenden parlamentarischen Instrumente, sondern mangelnder Wille,

sich für konkrete Änderungsanträge zu entscheiden. Es sei im Parlamentsbetrieb einfacher, für eher allgemein gehaltene Forderungen – zum Beispiel eine pauschale Saldoverbesserung mit dem Auftrag an den Regierungsrat, diese dann umzusetzen – eine Mehrheit zu finden, als mit einer konkreten Budgetkürzung einen Leistungsabbau zu fordern. Eine Analyse zeige, dass der Kantonsrat verschiedene, vom Regierungsrat abgelehnte KEF-Erklärungen auch mit einer Änderung des Budgetentwurfs hätte durchsetzen können. Es müsse hier die Frage gestellt werden, ob nicht die eher unverbindliche KEF-Erklärung leichter eine Mehrheit finde als die konkrete Antragstellung im Rahmen der Budgetdebatte. Regelmässig fordere der Kantonsrat für den Budgetentwurf und den KEF die flächendeckende Berechnung alternativer Niveaus in den Leistungsgruppen. Die Erarbeitung von Budget und KEF liege jedoch in der Kompetenz des Regierungsrates. Es sei zudem bei einigen der bis anhin eingereichten KEF-Erklärungen fraglich, ob sie sich für eine Umsetzung mittels Finanzmotion eignen würden.

In seinem zweiten Schreiben vom 1. Juli 2015 unterstützt der Regierungsrat grundsätzlich die Finanzmotion, bezweifelt aber die Zweckmässigkeit hinsichtlich der langen Fristen.

III. Antrag der Geschäftsleitung

1. Grundzüge der Vorlage

Das wichtigste Steuerungsmittel des modernen demokratischen Rechtsstaates ist das Gesetz. Das Parlament, als demokratisch am stärksten legitimiertes Organ des Staates, steuert mit seiner Budgetkompetenz die Umsetzung der Gesetzgebung durch die Regierung.

In der Praxis führt das heutige Budget- und Finanzplanungsverfahren jedoch dazu, dass der Kantonsrat seine Einflussmöglichkeiten in der Finanzpolitik zu wenig wahrnehmen kann. Selbst unter Beachtung des Grundsatzes, dass der Regierungsrat die Führung der Verwaltung innehat und dass sich der Kantonsrat stufengerecht auf die Gesetzgebung, die Budgethoheit sowie die Oberaufsicht beschränkt, ist der Kantonsrat in seiner Finanzkompetenz beschnitten. Entweder greifen seine Interventionsmittel nicht, wie beispielsweise bei den KEF-Erklärungen, oder seine Gestaltungsmöglichkeiten im Budgetverfahren beschränken sich auf Kürzungsbeschlüsse zum Globalbudget anstelle von sachbezogenen Anträgen.

Mit der vorliegenden Gesetzesnovelle soll der Kantonsrat eine Interventionsmöglichkeit bei der Finanzplanung erhalten, um sich bei KEF-Erklärungen in letzter Konsequenz in einem koordinativen Ver-

fahren zwischen Regierungsrat und Kantonsrat durchsetzen zu können. Gleichzeitig wird beantragt, mittels einer Stärkung der Finanzkommission und der Klärung der Aufgaben zwischen Finanzkommission und Sachkommission das Budgetverfahren im Kantonsrat konziser zu gestalten. Die Zusammenlegung der Budget- und KEF-Beratungen soll Wiederholungen bei den Debatten vermeiden und der Finanzplanung eine sachgerechtere und höhere Stellung einräumen.

Die Gesetzesnovelle sieht folgende zentrale Revisionspunkte vor:

1.1 Vorbereitungsverfahren im Kantonsrat (§§ 49, 49a KRG und § 61a GR-KR)

Im heutigen Vorbereitungsprozess des Budgets ist das Zusammenspiel der Kommissionen unklar. Die Sachkommissionen beraten mit dem Regierungsrat die einzelnen Leistungsgruppen vor und die Finanzkommission beantragt nach nur noch beschränkter Rücksprache einen konsolidierten Budgetentwurf.

Damit der Kantonsrat die Steuerung der Kantonsfinanzen wirkungsvoller wahrnehmen kann, soll die Finanzkommission die Führung im Vorbereitungsverfahren übernehmen. Sie legt auf der Grundlage des KEF Eckwerte fest und gibt der Finanzentwicklung den notwendigen Rahmen. Massgebend sind die gesetzgeberischen Vorgaben und die finanzpolitischen Entwicklungsmöglichkeiten.

Folgendes Vorbereitungsverfahren soll eine stärkere Verknüpfung von Sachpolitik und Finanzpolitik ermöglichen: Die Finanzkommission macht der Sachkommission anhand des Budgetentwurfs des Regierungsrates Vorgaben, wie sich die Leistungsgruppen der Direktionen nach finanzpolitischen Überlegungen entwickeln sollen (§ 61a Abs. 1 GR-KR). Die Sachkommission prüft diese Vorgaben nach sachpolitischen Kriterien und formuliert entsprechende Anträge (§ 61a Abs. 2 GR-KR). Kommt sie zum Schluss, die Vorgaben könnten nicht umgesetzt werden, z. B. weil sie über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen, wird sie gemeinsam mit dem zuständigen Regierungsratsmitglied von der Finanzkommission angehört (§ 61a Abs. 3 GR-KR). Können sich Finanzkommission und Sachkommission nicht einigen, wird der Antrag der Finanzkommission mit demjenigen der Sachkommission ergänzt, und der Kantonsrat entscheidet im Rahmen der Budgetberatungen abschliessend (§ 61a Abs. 4 GR-KR).

Der Kantonsrat erhält bei der Finanzplanung eine stärkere Stellung, indem er der Finanzkommission klarer die Rolle zuteilt, Sach- und Finanzpolitik in Einklang zu bringen. Nur so kann dem Primat der Gesetzgebung als zentralem Steuerungsmittel des modernen Rechtsstaates nachgelebt werden. Zudem wird die Finanzkommission im Konfliktfall

verpflichtet, die Sachkommission und neu auch die zuständige Direktion anzuhören. Die Finanzkommission soll nicht entscheiden, ohne die Argumente beider Akteure zu kennen.

Eine *Minderheit der Geschäftsleitung* lehnt dieses neue Vorberatungsverfahren ab. Die Sachkommissionen nehmen heute die Aufgabe der Steuerung wahr und sind kompetent, die finanzpolitische Umsetzung der gesetzgeberischen Richtlinien zu prüfen. Der finanzpolitische Blickwinkel der Finanzkommission ist zu eng. Es ist daher folgerichtig, dass diese nur die Konsolidierung der Budgetanträge der Sachkommissionen vornimmt. Will sie bei der Finanzplanung eine stärkere Rolle einnehmen, hat sie die Möglichkeit, sich beim KEF einzubringen.

1.2 Grösse der Finanzkommission (§ 58 Abs. 1 GR-KR)

Heute hat die Finanzkommission mit elf Mitgliedern die Grösse einer Aufsichtskommission, obwohl sie Sach- und Aufsichtskommissionfunktion wahrnimmt. Die Geschäftsleitung hat eingehend darüber diskutiert, ob die Finanzkommission vergrössert werden soll. Zur Diskussion standen neben der heutigen 11er- auch eine 15er- und eine 17er-Kommission. Einerseits soll die mit dieser Vorlage entstehende Mehrarbeit für die Finanzkommission durch deren Grösse aufgefangen werden. Andererseits soll das Kräfteverhältnis im Kantonsrat in der Kommission entsprechend ihrer Vorberatungs- und Vorstrukturierungsfunktion besser abgebildet sein.

Nach Meinung der Mehrheit der Geschäftsleitung genügt für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe eine Finanzkommission mit elf Mitgliedern. Aktuell sind sechs bis sieben Fraktionen in der Finanzkommission vertreten, womit die Mehrheitsverhältnisse des Rates genügend abgebildet sind. Eine Erhöhung auf 15 Mitglieder würde aufgrund der prozentualen Kräfteverhältnisse im Rat keine Änderung der Fraktionsvertretung in der Finanzkommission ergeben. Nur bei einer 21er-Kommission wären alle Fraktionen vertreten und der Rat proportional in der Kommission abgebildet. Gegen eine Erhöhung der Mitgliederzahl spricht ausserdem, dass die Finanzkommission auch eine Aufsichtskommission ist. Sie ist entsprechend klein zu halten, damit dem teilweise erhöhten Geheimnisschutz genügend Rechnung getragen werden kann.

Für die Minderheit der Geschäftsleitung führt die neue Rolle der Finanzkommission zu einem erhöhten Arbeitsaufwand und bedingt eine Vergrösserung auf 15 Mitglieder. Damit könnte die Kommission einerseits ihre Aufgaben durch Arbeitsteilung besser wahrnehmen und sich andererseits stärker mit den Sachkommissionen vernetzen.

Diese kritisieren nämlich, dass die Finanzkommission die Ressourcen nicht aufbringe, ihr Referentensystem wirklich zu nutzen. Gleichzeitig würde die Finanzkommission in ihrer Zusammensetzung das politische Kräfteverhältnis im Rat besser widerspiegeln. Dadurch würden die Ratsdebatten voraussehbarer und liessen sich einfacher strukturieren. Die Finanzkommission unterstützt in ihrer Stellungnahme vom 7. November 2013 die Erhöhung auf 15 Mitglieder. In ihrem Schreiben vom 10. Juli 2015 äussert sie sich nicht mehr zur Vergrösserung auf 15 Mitglieder, hält jedoch explizit fest, dass 21 Mitglieder zu viele wären.

1.3 Gemeinsame Beratung von Budget und KEF (§ 33a Abs. 2 KRG)

Die heute separate Beratung von Budget (Mitte Dezember) und KEF-Erklärungen (Ende Januar) führt zu Doppelspurigkeiten und Missverständnissen. Budgetanträge werden als KEF-Erklärungen eingereicht, mit der Folge, dass dieselben Diskussionen zweimal geführt werden. Die Unterscheidung zwischen Budget- und KEF-Debatte ist nicht für alle Ratsmitglieder nachvollziehbar. Hinzu kommt, dass der heutige Ablauf nicht für alle Sachkommissionen praktikabel ist.

Neu werden KEF-Anträge in den Budgetantrag der Finanzkommission aufgenommen. Die Sachkommissionen können weiterhin Stellung zu diesen Anträgen nehmen. Damit Doppelspurigkeiten vermieden werden können, wird im Budgetantrag bei jeder Leistungsgruppen, zu der ein KEF-Antrag vorliegt, ein entsprechender Vermerk angebracht. Missverständnissen wird vorgebeugt, indem bei den einzelnen Leistungsgruppen zuerst über die Budgetanträge und dann über die KEF-Erklärungen abgestimmt wird.

Dies führt zu einem neuen terminlichen Ablauf: KEF-Erklärungen müssen bis zum letzten Montag des Monats Oktober eingereicht werden. Damit verbleiben bis zur Schlussabstimmung in der Finanzkommission ungefähr vier Wochen, um die KEF-Erklärungen vorzubereiten.

Dieses neue Vorgehen verhindert einerseits, dass Budgetanträge auch als KEF-Erklärungen eingereicht werden, was in der Vergangenheit oft zu Wiederholungen der Budgetdebatte in der Diskussion über die KEF-Erklärungen geführt hat. Andererseits erhält die längerfristige Steuerung der kantonalen Politik im Kantonsrat mehr Gewicht. Das Budget wird klarer vom KEF abgegrenzt, sodass die kurzfristige und die langfristige Steuerung der kantonalen Finanzen besser sichtbar werden. Zudem gibt die frühzeitige Behandlung des KEF dem Regierungsrat in der ersten Jahreshälfte mehr Raum für die Umsetzung der finanzpolitischen Zielsetzungen des Kantonsrates.

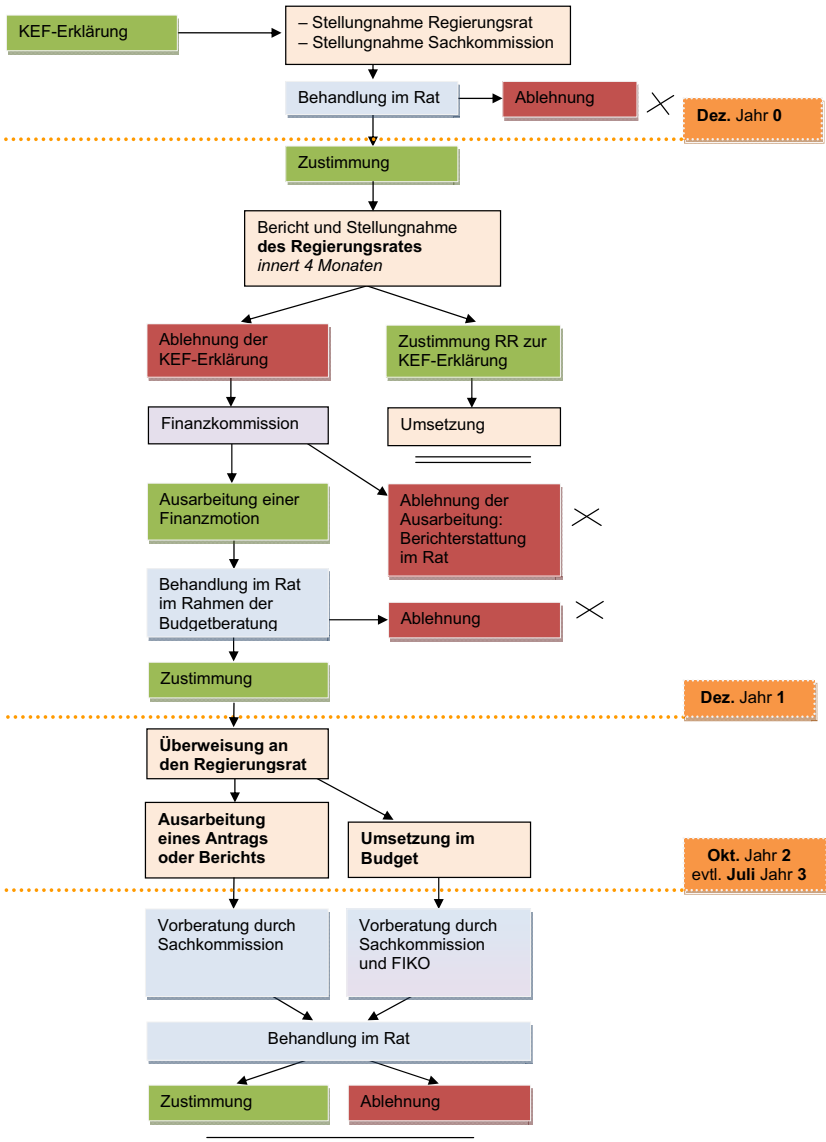
1.4 KEF-Erklärung und Finanzmotion (§§ 20–21a und 34 KRG sowie § 48 GR-KR)

Ein zentraler Kritikpunkt am heutigen Verfahren ist die Wirkungslosigkeit der parlamentarischen Handlungsmittel. Während die Anwendung der Leistungsmotion von den Ratsmitgliedern als zu technisch betrachtet wird, weshalb von diesem Instrument kaum Gebrauch gemacht wird, ist das Verfahren der KEF-Erklärung mit einem ablehnenden Beschluss des Regierungsrates beendet. Die Geschäftsleitung anerkennt die verfassungsmässige Planungshoheit des Regierungsrates. Sie will aber, ohne die Kantonsverfassung ändern zu müssen, mehr Durchschlagskraft bei der Finanzplanung erwirken.

Im Sinne des kooperativen Gewaltenverständnisses, das nach Kantonsverfassung insbesondere der Budgetkompetenz zugrunde liegt (Giovanni Biaggini, Kommentar KV [2007], Art. 3, Rz. 13), soll das Verfahren der KEF-Erklärung umgestaltet werden. Die Zuständigkeiten des Regierungsrates und des Kantonsrates werden nicht verändert. Vielmehr werden zwei Verfahren miteinander kombiniert, nämlich diejenigen von KEF-Erklärung und Motion. Auf der einen Seite kann der Regierungsrat die Umsetzung einer KEF-Erklärung nach politischen Gesichtspunkten ablehnen, er behält die Entscheidungskompetenz in der Planung. Auf der anderen Seite kann der Kantonsrat den Regierungsrat verpflichten, ihm die notwendigen Grundlagen zu unterbreiten, damit er seinem Kompetenzbereich entsprechend entscheiden kann.

Dieses neue Verfahren hat zwei Stufen. Die erste Stufe entspricht dem heutigen Verfahren der KEF-Erklärung (§§ 33a und 34 KRG). Lehnt der Regierungsrat die Umsetzung einer KEF-Erklärung ab, so arbeitet die Finanzkommission neu auf der Grundlage der abgelehnten KEF-Erklärung eine Finanzmotion aus (§ 20 Abs. 2 KRG). Damit beginnt die zweite Stufe des Verfahrens. Mit dem neuen Instrument «Finanzmotion» wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat auf den folgenden Budgetentwurf eine Vorlage mit Bericht und Antrag zu unterbreiten, mit der das Anliegen der KEF-Erklärung umgesetzt werden kann (§ 20 Abs. 1 KRG). Dies können einfache Budgetanträge, eine Änderung der Indikatoren im KEF oder auch Anträge zu Verfassungs- oder Gesetzesänderungen sein. Lehnt der Kantonsrat die Finanzmotion ab, ist das Verfahren beendet. Stimmt er zu, hat der Regierungsrat auf den folgenden Budgetentwurf eine Vorlage samt Bericht auszuarbeiten (§ 21 Abs. 1 KRG). Die Frist kann um ein halbes Jahr verlängert werden (§ 21 Abs. 2 KRG). Schematisch lässt sich das Verfahren folgendermassen darstellen:

Ablauf des Verfahrens der KEF-Erklärung und der Finanzmotion



Mit diesem zweistufigen Verfahren behält die Regierung ihre Kompetenz der Finanzplanung. Der Kantonsrat hat jedoch die Möglichkeit, im Rahmen seiner verfassungsmässigen Kompetenzen Einfluss zu nehmen. Im Sinne eines kooperierenden Gewaltenverhältnisses werden die formalrechtlichen Gegensätze, die oftmals Gegenstand der Budget- und KEF-Debatte sind, durch ein zweckmässiges Verfahren gelöst, und die politische Argumente treten in den Vordergrund. Die Durchsetzung einer KEF-Erklärung erfolgt damit frühestens nach zwei und spätestens nach zweieinhalb Jahren. Zudem hat der Kantonsrat zweimal seinen Willen zur Durchsetzung zu bestätigen, d. h. bei der Überweisung der Finanzmotion und bei der Verabschiedung der Vorlage.

Eine *Minderheit* lehnt die Finanzmotion ab. Sie sieht darin nur eine Motion mit verkürzter Behandlungsfrist. Dies führt weder zu einer stärkeren Stellung des Kantonsrates in der Finanzplanung noch zu einer Versachlichung der Diskussion zwischen Regierung und Parlament. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Finanzmotion aufgrund der kürzeren Fristen sehr attraktiv wird, Gesetzgebungsanliegen rasch im Rahmen des Budgets umzusetzen, ohne dass die Sachkommissionen die Anliegen im üblichen zeitlichen Rahmen prüfen können. Die heute geltenden gesetzgeberischen Handlungsmittel oder die Leistungsmotionen genügen, um zweckmässig auf die Finanzplanung des Kantons Einfluss zu nehmen. Zudem stehen sie allen Kommissionen gleichermaßen zu und nicht, wie die Finanzmotion, nur der Finanzkommission.

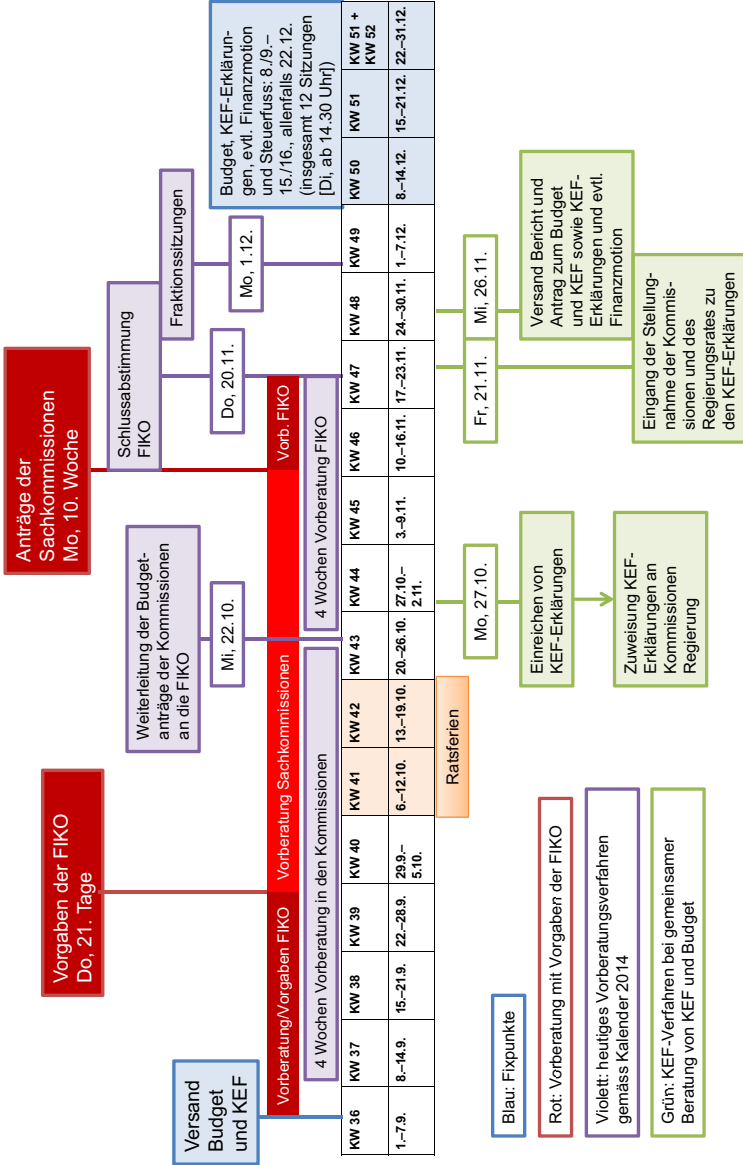
1.5 Zeitliche Planung (§ 17 CRG, § 33a Abs. 2 KRG und § 61 GR-KR)

Dem Kantonsrat wurde das Budget bis anhin jeweils Mitte September präsentiert. Im Gesetz ist kein fixer Zeitpunkt festgelegt, weshalb der Kantonsrat von der Planung des Regierungsrates abhängig ist. Aus verschiedenen insbesondere verwaltungstechnischen Gründen erhielten die einzelnen Ratsmitglieder den Entwurf jedoch erst in der letzten Septemberwoche, also kurz vor den Ratsferien, und daher zu spät für eine sachgerechte Vorberatung in den Fraktionen. Damit die verschiedenen politischen Akteure – Finanzkommission, Sachkommission, Fraktionen und Regierungsrat – ihre Argumente rechtzeitig vorbringen können, schlägt die Geschäftsleitung einen gesetzlich fixen Termin vor, wann das Budget dem Kantonsrat unterbreitet werden muss: 1. Mittwoch des Monats September (vgl. § 17 CRG des Entwurfs). Nur so kann die Vorberatung nach finanzpolitischen Aspekten in den Vordergrund treten.

Das Datum kann demzufolge je nach Jahr der 1. bis 7. September sein. Der Mittwoch wurde gewählt, weil an diesem Tag der Ratsversand erfolgt. Es dürfte auch genügen, zu diesem Zeitpunkt nur die elektronische Fassung zu unterbreiten.

Gesamthaft betrachtet, führen die neuen Verfahrensvorschläge zu folgender Planung der Beratung von Budget und KEF im zweiten Kalenderjahr des Kantonsrates (Beispiel anhand des Jahres 2014, als der 1. September auf einen Montag fiel):

Beratungen von Budget und KEF gemäss Kalender 2014 mit Varianten



Die Zusammenlegung der Beratung von Budget und KEF-Erklärungen führt dazu, dass zwischen der zweiten und der dritten Woche Dezember ungefähr zehn bis zwölf Ratssitzungen geplant werden müssen. Die zehn Tage Vorbereitungszeit der Finanzkommission für die Konsolidierung und Anhörung der Sachkommissionen und des Regierungsrates erscheinen auf den ersten Blick knapp. Es ist jedoch zu bedenken, dass verschiedene Kommissionen ihre Beratungen bereits in der letzten Oktoberwoche abschliessen, sodass einzelne Anträge in der Finanzkommission vorgezogen werden können. Zudem soll das Referentensystem wieder mehr Bedeutung erhalten, indem die Referenten der Finanzkommission vorzeitig aus den Sachkommissionen berichten.

2. Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

2.1 Beschluss A:

2.1.1 Dispositiv I. Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981

Vorbemerkungen §§ 20, 21 und 21a

Wie oben unter dem Kapitel «Grundzüge der Vorlage», Ziff. 1.4, ausgeführt, sollen die Bestimmungen über die Leistungsmotion aufgehoben werden. Die Aufnahme von Leistungszielen oder die Berechnung alternativer Leistungsniveaus können mit einer KEF-Erklärung verlangt werden (vgl. unten § 33a Abs. 3). Die Leistungsmotion ist ein sehr technisches Mittel, dessen Wirkung beschränkt ist. Die Ratsmitglieder können mit diesem Instrument nicht ihren eigentlichen politischen Willen ausdrücken, sondern nur kosmetische Veränderungen verlangen. Die Flughöhe des Instruments entspricht nicht dem gewünschten parlamentarischen Interventionswillen. Dementsprechend wurden seit dem Jahr 2000 nur gerade zwölf Leistungsmotionen eingereicht, davon acht überwiesen, drei ohne Beschluss abgeschrieben und eine abgelehnt. Zwischen 2004 und 2015 waren es noch vier Leistungsmotionen, was zeigt, dass dieses Handlungsmittel kaum den parlamentarischen Ansprüchen genügt. Es ist aufzuheben. Die §§ 20 und 21 sollen für die Regelung der Finanzmotion genutzt und § 21a aufgehoben werden. Damit wird die Finanzmotion systematisch korrekt nach der Motion eingereicht.

Eine grundsätzliche *Minderheit* verlangt die Beibehaltung der Leistungsmotion und ist gegen die Einführung der Finanzmotion. Die Argumente ergeben sich aus dem Kapitel «Grundzüge der Vorlage», Ziff. 1.4. Entsprechend beantragt sie bei §§ 20, 21 und 21a «Beibehalten der bisherigen Bestimmung».

§ 20

In *Abs. 1* wird der Gegenstand bzw. eigentliche Zweck der Finanzmotion umschrieben. Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Vorlage samt Antrag und Bericht auf den folgenden Budgetentwurf auszuarbeiten. Dies kann beispielsweise ein Budgetantrag oder eine Änderung des KEF sein. Damit hätte der Regierungsrat nach ursprünglicher Weigerung seine Meinung geändert und die KEF-Erklärung umgesetzt. Lehnt er die Umsetzung hingegen weiterhin ab, so hat er eine Vorlage zu unterbreiten, damit der Kantonsrat das ursprüngliche Anliegen der KEF-Erklärung durch Beschluss umsetzen kann. Diese kann die Änderung eines Gesetzes oder, sofern nicht anders möglich, gar eine Änderung der Verfassung beinhalten.

In *Abs. 2* wird die Finanzkommission als für die Ausarbeitung einer Finanzmotion zuständig statuiert. Als Grundlage dient ihr dabei der Bericht des Regierungsrates gemäss § 34 Abs. 2 KRG sowie die eigentliche KEF-Erklärung, deren Umsetzung der Regierungsrat abgelehnt hat. Die konkrete Formulierung der Finanzmotion kann vertiefte Abklärungen verfassungsmässiger oder gesetzlicher Fragen zur Folge haben oder Kenntnisse der Finanzplanung verlangen. Zudem hat die Finanzkommission zu prüfen, ob es nicht angebrachter wäre, das Anliegen der KEF-Erklärung in Form eines Budgetantrags direkt einzubringen. Sie soll deshalb explizit das Recht erhalten, die Finanzverwaltung beizuziehen. Damit folgt die Geschäftsleitung dem Wunsch des Regierungsrates, der in seiner Stellungnahme vom 22. Januar 2014 festhält, dass der Kantonsrat das geeignete Gremium für die Ausarbeitung einer Finanzmotion sei.

Abs. 3 regelt den Zeitpunkt der Beratung und Beschlussfassung einer Finanzmotion. In Sinne der Koordination aller finanzrelevanten Verfahren (Budget und KEF) werden die Finanzmotionen im Rahmen der Budgetberatungen traktandiert.

§ 21

Diese Bestimmung regelt den zeitlichen Ablauf nach Überweisung einer Finanzmotion. Der Regierungsrat hat gemäss *Abs. 1* Bericht und Antrag der Vorlage zusammen mit dem Budgetentwurf zu unterbreiten (vgl. § 17 CRG; erster Mittwoch des Monats September). Er kann nach *Abs. 2* bis zum letzten Montag des Monats Juni Fristverlängerung um ein halbes Jahr beantragen. Damit kann der Kantonsrat noch vor der Sommerpause über die Fristverlängerung entscheiden. Lehnt er diese ab, kommt das Verfahren gemäss § 19 KRG zur Anwendung.

§ 21a

Diese Bestimmung kann mit der Streichung der Leistungsmotion aufgehoben werden.

§ 33a (neu)

Um die systematische Einordnung des Verfahrens der KEF-Erklärung und der Finanzmotion ins bestehende Kantonsratsgesetz zu ermöglichen, wird unter dem 6. Titel «*Stellungnahme zu grundlegenden Plänen staatlicher Tätigkeit*» ein neuer § 33a eingefügt. Aufgrund der gemeinsamen Beratung von Budget und KEF im Dezember (*Abs. 2*; vgl. oben Ziff. 1.3) verschiebt sich der Einreichungszeitpunkt für KEF-Erklärungen von Mitte Dezember auf den letzten Montag des Monats Oktober (*Abs. 1*). Diese Zeitspanne erlaubt es dem Regierungsrat und den vorberatenden Kommissionen, rechtzeitig Stellung zu nehmen. Zwar verkürzt sich für den Regierungsrat die Frist zur Stellungnahme nominal um eine Woche. Da das Verfahren mit der heute geltenden Fristsetzung durch die Weihnachtsferien unterbrochen wird, bleibt sie aber faktisch gleich. Mit einer KEF-Erklärung kann der Kantonsrat vom Regierungsrat eine Änderung der Entwicklungs- und Finanzplanung verlangen (*Abs. 3*). Im Gegensatz zum heute geltenden § 34 nimmt § 33a eine klarere inhaltliche Definition der KEF-Erklärung vor: Mit der KEF-Erklärung ist eine konkrete Änderung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans zu verlangen, allgemeine Forderungen oder Wünsche sind nicht möglich. Dem Aufbau des KEF entsprechend, müssen sich die KEF-Erklärungen auf die einzelnen Leistungsgruppen beziehen.

§ 34

Abs. 1 nimmt den Regierungsrat in die Pflicht, die vom Kantonsrat beschlossenen KEF-Erklärungen im folgenden Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan umzusetzen. Lehnt er die Umsetzung ab, hat er innert vier Monaten seit Beschlussfassung des Kantonsrates schriftlich Bericht zu erstatten (*Abs. 2*). Mit der schriftlichen Berichtserstattung kommt zum Ausdruck, dass der Regierungsrat seine Ablehnung der Umsetzung begründen muss. Diese Bestimmung entspricht § 13 Abs. 2 CRG, der aufgehoben werden kann.

§§ 49 und 49a

Der parlamentsinterne Vorberatungsprozess des Budgets soll neu durch die Finanzkommission gesteuert werden (vgl. oben «Grundzüge der Vorlage», Ziff. 1.1). Sie hat auf der Grundlage des KEF Eckwerte festzulegen, um der Finanzentwicklung den notwendigen Rahmen zu

geben. Massgebend sind die gesetzgeberischen Vorgaben und die finanzpolitischen Entwicklungsmöglichkeiten. Das Reglement regelt das Verfahren im Detail (vgl. unten § 61a GR-KR).

In § 49 Abs. 2 ist «die Finanzkommission» einzufügen. Sie soll durch den Regierungsrat ebenfalls informiert werden, wenn dieser den Indikator eines Leistungsgruppenbudgets streichen, ändern oder neu schaffen will. In § 49a Abs. 3 ist die zentrale Stellung der Finanzkommission im Budgetprozess zu normieren. Sie prüft das Budget nicht nur in Koordination mit den anderen Kommissionen, sondern ist selber für die Prüfung zuständig und stellt dem Rat in Koordination mit den anderen Kommissionen Antrag. Damit wird ihr die Leitung des Budgetvorberatungsverfahrens übertragen. Der heutige § 49a Abs. 3 wird entsprechend angepasst und in Abs. 4 normiert. Der bisherige Abs. 4 wird zu einem neuen Abs. 5.

Eine *Minderheit der Geschäftsleitung* lehnt dieses neue Vorbereitungsverfahren ab. Die Argumente finden sich unter dem Kapitel «Grundzüge der Vorlage», Ziff. 1.1. Entsprechend beantragen sie, bei den §§ 49 und 49a gemäss geltendem Recht zu beschliessen.

2.1.2 Dispositiv II. Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006

§ 13

Wie unter § 34 KRG dargestellt, kann § 13 Abs. 2 CRG aufgehoben werden, da der Inhalt von Abs. 2 neu in § 34 Abs. 2 KRG geregelt wird.

§ 17

Die Geschäftsleitung legt neu im Gesetz fest, wann der Regierungsrat das Budget dem Kantonsrat vorzulegen hat. Das Datum des *ersten* Mittwochs des Monats September kann je nach Jahr der 1. bis 7. September sein. Der Mittwoch wurde gewählt, weil zu diesem Zeitpunkt der Ratsversand erfolgt. Es dürfte auch genügen, zu diesem Zeitpunkt nur die elektronische Fassung zu unterbreiten. Der Hintergrund für diese Regelung findet sich unter dem Kapitel «Grundzüge der Vorlage», Ziff. 1.5.

2.2 **Beschluss B: Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999**

§ 48

Die Finanzkommission reicht die Finanzmotion im Rat ein. Text und Inhalt dürfen in der Ratsdebatte nicht abgeändert werden. § 48 ist entsprechend zu ergänzen. Die Minderheit, welche bei §§ 20, 21 und 21a KRG an der Leistungsmotion festhalten will, beantragt hier die Beibehaltung des bisherigen Rechts.

§ 58

Wie unter Ziff. 1.2 ausführlich dargelegt, war die Vergrößerung der Finanzkommission Gegenstand intensiver Diskussionen in der Geschäftsleitung. Die Mehrheit der Geschäftsleitung beantragt, die Anzahl Mitglieder bei 11 zu belassen, eine Minderheit will die Anzahl Mitglieder auf 15 erhöhen. Die Begründungen der Mehr- und Minderheiten finden sich im Kapitel «Grundzüge der Vorlage», Ziff. 1.2.

§ 61a (neu)

Diese neue Bestimmung regelt das Verfahren für die Vorberatung des Budgets. Die darin gesetzten Fristen sind vom Zeitpunkt an gerechnet, zu dem der Regierungsrat das Budget dem Kantonsrat unterbreitet: erster Mittwoch des Monats September (vgl. oben § 17 CRG). Ab diesem Datum hat die Finanzkommission drei Wochen Zeit, Vorgaben an die Sachkommissionen zu machen (*Abs. 1*). Dies kann sie auch schon früher tun, sollte sie doch während des ganzen Jahres die finanzielle Entwicklung des Kantons überprüfen. Nach *Abs. 2* nehmen die Sachkommissionen ihre Beratungen Ende September auf. Sie haben die Vorgaben der Finanzkommission nach sachpolitischen Kriterien zu prüfen und, sofern möglich, umzusetzen. Sie stellen der Finanzkommission am Montag der zehnten Woche nach Überweisung des Budgets, d. h. in der zweiten Novemberwoche, Antrag. Weichen ihre Anträge von den Vorgaben der Finanzkommission ab, regelt *Abs. 3* ein entsprechendes Konsolidierungsverfahren. Die Finanzkommission hört je eine Vertretung der Sachkommission und des Regierungsrates an. Damit trägt sie der Kritik des Regierungsrates Rechnung, dass die Finanzkommission nicht ohne weitere Stellungnahme der anderen am Verfahren Beteiligten Beschluss fassen könne. Inwieweit auch bei minimalen Abweichungen der Anträge eine Anhörung durchgeführt werden muss, kann den beteiligten Parteien überlassen werden. Kommt keine Einigung zustande, wird gemäss *Abs. 4* der Antrag der Finanzkommission mit demjenigen der Sachkommission ergänzt. Es liegt dann am Kantonsrat, definitiv zu entscheiden. Die Schlussabstimmung in der Finanz-

kommission findet, wie schon heute, in der vorletzten Woche des Monats November statt (vgl. oben Ziff. 1.5).

Aus den in Kapitel «Grundzüge der Vorlage», Ziff. 1.1 dargelegten Gründen lehnt eine *Minderheit* dieses Verfahren ab. Sie beantragt Streichung des neuen § 61a GR-KR.

3. Antrag

Die Geschäftsleitung beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 1 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und diese entsprechend dem Antrag der Geschäftsleitung zu beschliessen.