

5. Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (08/GE 17/287)

Eintreten

Präsident: Den Kommissionsbericht zu diesem Geschäft haben Sie vorgängig erhalten. Für die Tribünenbesucher liegen Kopien auf.

(Schriftliche, nicht vorgelesene Ausführungen)

Zusammensetzung der Kommission: Sonja Wiesmann Schätzle, Wigoltingen (Präsidentin); Kurt Baumann, Sirnach; Thomas Baumgartner, Steckborn; Carmen Haag, Stettfurt; Verena Herzog, Frauenfeld; Cornelia Komposch, Herdern; Urs Martin, Romanshorn; Walter Marty, Ellighausen; Richard Nägeli, Frauenfeld; Marion Theler, Kreuzlingen; Stephan Tobler, Neukirch (Egnach); Max Vögeli, Weinfelden; Monika Weber, Eschenz; Andreas Wirth, Frauenfeld; Daniel Wittwer, Sitterdorf.

Vertreter des Departementes: Regierungsrat Bernhard Koch, Chef DFS; Peter Pauli, Chef Finanzverwaltung; HansjörgENZler, Revisor Finanzkontrolle (Protokollführung).

Die Kommission zur Vorberatung des Gesetzes über die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates behandelte die Vorlage in fünf Sitzungen und dankt den Vertretern des Departementes für Finanzen und Soziales (DFS) für die Begleitung der Verhandlungen.

Die Kommission

- ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten;
- hat die Systematik der Vorlage verbessert;
- hat das Landkreditkonto aufgestockt;
- hat die Grundsätze zur Ausgabenstabilisierung konkretisiert;
- hat die Risikominimierung sowie weitere Teile aus dem Musterfinanzhaushaltgesetz (MFHG) übernommen und verschiedene Paragraphen angepasst;
- hat dem geänderten Gesetz in der Schlussabstimmung einstimmig zugestimmt.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung werden die Grundlagen für die Einführung der neuen Rechnungslegungsbestimmungen nach HRM2 und damit auch für eine Annäherung an das privatwirtschaftliche Rechnungswesen bereitgestellt. Die von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren 2008 im Handbuch "Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2" herausgegebenen Grundsätze werden für das Budget 2012 des Kantons anwendbar.

HRM2 ermöglicht eine koordinierte Finanzpolitik für Bund, Kantone und Gemeinden. Erstmals einbezogen ist die Bundesebene.

Neuland beschreitet der Kanton Thurgau mit der Ausgabenstabilisierung, die aufgrund des Gegenvorschlages des Regierungsrates zur Volksinitiative zur Ausgabenstabilisierung in die Vorlage integriert wurde. Die Grundsätze wurden durch die Kommission noch

etwas konkretisiert, um einen engeren Rahmen für die weitere Ausgestaltung und die Wirkungsweise der Stabilisierung in der Verordnung zum Finanzhaushaltgesetz vorzugeben.

Die Systematik der Vorlage wurde durch die Kommission verbessert, was zu einer Reduktion auf 54 Paragraphen im Vergleich zum Entwurf des Regierungsrates mit 56 Paragraphen führte, und dies trotz der Aufnahme zusätzlicher Paragraphen aus dem 76 Artikel umfassenden Musterfinanzhaushaltgesetz.

Nach einer Einführung in die Grundlagen von HRM2 durch die Vertreter des Departementes äusserten sich die Kommissionsmitglieder grundsätzlich positiv zur Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes. Bemängelt wurde die Systematik des Gesetzes, die verschiedene Wiederholungen von Grundlagen in einzelnen Abschnitten beinhaltete. Verschiedene Fragen warf auch das neue Kreditrecht auf, das neue Begriffe einbrachte. Intensiv und differenziert diskutiert wurden die Komplexität und Benutzerfreundlichkeit des neuen Rechnungsmodelles. Beim Landkreditkonto gab es unterschiedliche Auffassungen: Die Einen wollten diesen Paragraphen streichen, den Anderen war die Summe zu tief. Die Ausgabenstabilisierung wollte die Mehrheit der Kommission griffiger gestalten. Zur Eigentümerstrategie wurden Fragen zum Einbezug des Grossen Rates aufgeworfen. Das Fehlen eines Paragraphen zur Risikominderung wurde bemängelt. Die koordinierte Finanzpolitik wurde in Frage gestellt, da das HRM2 in der Ausgestaltung zahlreiche Varianten zulässt, was die Vergleichbarkeit erschweren kann. Die Umstellung auf HRM2 wurde als arbeitsintensiv eingeschätzt bezüglich Kontenplan, Datenmigration und Aufbau einer Anlagenbuchhaltung. Offene Fragen zur Bewertung der Anlagen wurden angesprochen.

Es war eine ganze Palette von Fragestellungen, die schliesslich dazu führte, dass vier Sitzungen für die 1. Lesung benötigt wurden, um wertvolle Anpassungen einzubringen.

Präsident: Das Wort hat zuerst die Präsidentin der vorberatenden Kommission für ihre einleitenden Bemerkungen zum Eintreten.

Kommissionspräsidentin **Wiesmann Schätzle**, SP: Das inzwischen 30-jährige harmonisierte Rechnungsmodell ist im Rahmen eines schweizweiten Projektes unter dem Titel "HRM2" überarbeitet worden. HRM2 bringt eine weitere Annäherung an das privatwirtschaftliche Rechnungswesen. Parallel zum finanztechnischen Teil drängt sich eine weitergehende Revision der Rechnungsgrundlagen zum Finanz- und Rechnungswesen auf, da verschiedene moderne Instrumente nicht oder nur ungenügend geregelt sind. HRM2 ermöglicht eine koordinierte Finanzpolitik für Bund, Kantone und Gemeinden. Erstmals einbezogen ist die Bundesebene. Die Beratung des Gesetzes ist nur ein Teil. Ein weiterer Teil ist die Umsetzung, die Einführung von HRM2 im Hinblick auf das Budget 2012. Das bisherige Finanzhaushaltgesetz ist mit 39 Paragraphen schlank. Das Musterfinanzhaushaltgesetz weist 76 Artikel auf, der Entwurf des Regierungsrates umfasst 56 Para-

graphen. Die Systematik der Vorlage wurde durch die vorberatende Kommission verbessert, was zu einer Reduktion auf 54 Paragraphen führte. Die wichtigsten Änderungen sind die Neuregelung des Kreditrechtes sowie die Regelung der Ausgabenstabilisierung, basierend auf einer Initiative, zu welcher der Gegenvorschlag gutgeheissen wurde und jetzt umgesetzt wird. Neu ist das Landkreditkonto, das analog zu zahlreichen Gemeinden auch beim Kanton einzuführen ist.

Richard Nägeli, FDP: Der Kanton Thurgau wird demnächst ein neues, modernes Gesetz über den Finanzhaushalt erhalten. Mit dem neuen Gesetz beschreitet der Kanton Thurgau auch Neuland in drei wesentlichen Punkten: Ausgabenstabilisierung, Landkreditkonto und Risikominimierung. Mit der Ausgabenstabilisierung soll das Ausgabenwachstum des Staates im Rahmen des Wirtschaftswachstums gehalten werden. Neben dem Grundsatz des Haushaltgleichgewichtes, der uns vor einer Schuldenwirtschaft des Staates verschonen wird, soll die Ausgabenstabilisierung eine verkräftbare Ausgabenentwicklung sicherstellen. Die FDP ist dankbar, dass diese zwei wichtigen Grundsätze im neuen Gesetz verankert sind. Das neue Gesetz schafft damit die Voraussetzungen, um negative Entwicklungen, wie sie zurzeit in den Finanzhaushalten vieler Staaten auftreten, zu verhindern. Somit bekommen wir ein äusserst aktuelles Gesetz. Das Gesetz allein ist allerdings nur ein Teil des Erfolges. Viel wesentlicher für solide Staatsfinanzen ist ein starker Regierungsrat, der das moderne Gesetz konsequent umsetzt. Hoffen wir und freuen wir uns auf einen vorbildlichen Finanzhaushalt im Thurgau. Die FDP ist einstimmig für Eintreten und Zustimmung.

Theler, GP: Eingangs möchte ich festhalten, dass fast alle Mitglieder der vorberatenden Kommission Gemeindeammann und/oder Mitglied der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission sind und/oder Wirtschaft studiert haben. Ich nicht, weder noch, und zeitweise empfand ich dies durchaus als Manko. Aber oft half es einem offensichtlich auch nicht weiter, wenn man über mindestens zwei dieser drei Vorzüge verfügte. Auch ein Kollege wunderte sich, dass in der regierungsrätlichen Sprache aus den konsolidierten Ausgaben im revidierten Antrag die liquiditätswirksamen Gesamtausgaben wurden, was wohl bemerkt eben das Gleiche ist, nämlich Aufwand der laufenden Rechnung inklusive Investitionen. Dies gegenüber dem liquiditätswirksamen Aufwand II, den Kantonsrat Richard Nägeli für seine Methode der Ausgabenstabilisierung vorerst favorisierte. Diese wiederum schliesst die Investitionsrechnung aus. Verwirre ich Sie ein bisschen? Entschuldigung, das ging mir phasenweise auch so. Zu Sinn und Zweck des Finanzhaushaltgesetzes: Selbstverständlich macht es Sinn, wenn die Rechnungen verschiedener Gemeinden und/oder Kantone besser vergleichbar werden. Das erhöht auch die Transparenz. Das vorliegende Finanzhaushaltgesetz beinhaltet nichtsdestotrotz ein paar Neuigkeiten von einer gewissen politischen Brisanz, die nichts mit der von der Finanzdirektorenkonferenz angestrebten Harmonisierung zu tun haben. Zu diesen zähle ich die Schaf-

fung eines Landkreditkontos, die Umsetzung der vom Grossen Rat beschlossenen Ausgabenstabilisierung sowie auch die Festschreibung im Gesetz, wann das Parlament die oft besprochenen Eigentümerstrategien zur Kenntnis zu nehmen hat beziehungsweise sie auch genehmigen kann. Die Grüne Fraktion stand dem Landkreditkonto in der Vernehmlassung skeptisch gegenüber und lehnt die Ausgabenstabilisierung nach wie vor ab. Wir sind uns aber natürlich bewusst, dass wir den damals obsiegenden Gegenvorschlag umsetzen müssen. Trotzdem möchte ich an dieser Stelle noch einmal festhalten, dass ein Staat kein Wirtschaftsunternehmen ist und immer nur bedingt vergleichbar sein wird. Ich habe Verständnis dafür. Wir alle sind ständig daran, dem Staat auf die Finger zu schauen, was wir auch tun müssen, und zu prüfen, welche Aufgaben wirklich Staatsaufgaben sind und wie viel Geld wir dafür ausgeben. Aber Sie werden mit mir einig sein, dass es Aufgaben gibt, bei denen ein gesellschaftspolitischer Konsens darüber besteht, dass dies Staatsaufgaben sind, und wir alle wollen sie in bester Qualität. Können Sie sich nun vorstellen, dass in einer achtjährigen Wirtschaftsflaute einige dieser definierten Aufgaben plötzlich nicht mehr wahrgenommen werden sollen, und zwar einfach nur deshalb, weil per Gesetz die Ausgaben dem BIP (Bruttoinlandprodukt) angepasst werden müssen? Konkret würden wir dann zum Beispiel die Beiträge an die Opferhilfe, die Familien- oder die Eheberatung streichen. Da zwei Drittel der Ausgaben gebunden sind, müssten wir irgendwo schon spürbar eingreifen. Zum Glück wäre das im Gesundheitswesen nicht möglich. Jedenfalls dünkt mich das etwas sonderbar. Genauso wenig wollen wir ja, dass ein Wirtschaftswachstum automatisch ein Aufgabenwachstum beim Staat nach sich zieht. Viele Massnahmen, die ein Unternehmen der Privatwirtschaft bei Problemen oder finanziellen Engpässen treffen kann, stehen dem Staat nicht offen. Wir können beispielsweise die Produktion nicht ins Ausland verlagern. Wie auch immer: Wir werden in den sauren Apfel beißen und hoffen, dass in diesem Kanton weiterhin vernünftige Akteure in Regierung und Parlament tätig sind. Dann ist alles in § 19 nicht so weltbewegend. Was das Landkreditkonto angeht, hält sich unsere Begeisterung auch in Grenzen. Regierungsrat Bernhard Koch hat mir versichert, dass dieses Instrument nicht geschaffen wurde, um einfacher Parzellen für die Bodensee-Thurtal-Strasse erwerben zu können. Aber auch die Aussicht, dass damit Wirtschaftsförderung beziehungsweise Ansiedlungspolitik betrieben wird, beflügelt uns nicht wirklich. Natürlich wäre die Idee gut, vor Ort genug Arbeitsplätze zu haben und die Pendlerströme nicht weiter anwachsen zu lassen. Die Umsetzung dieser Idee garantiert uns aber weder das Instrument Landkreditkonto noch können Sie rechtlich irgendjemanden verpflichten, das Pendeln zu unterlassen. Ohne diesen Hintergedanken sehen wir jedoch nicht ein, wieso der Kanton Land für Firmen im Vorverkauf erwirbt. Auch nicht wirklich einsichtig geworden sind wir bezüglich Eigentümerstrategien. Da wir grundsätzlich davon ausgehen, dass das Parlament die Vertretung des Volkes und damit des Eigentümers ist, finden wir nach wie vor, dass der Grosse Rat auch die Eigentümerstrategien der diversen Aktiengesellschaften wie Spital und EKT gutheissen, also genehmigen sollte. Ich habe den diesbezüglichen

Antrag in der Kommission gestellt und bin mit 5:9 Stimmen unterlegen. Die Grüne Fraktion kann das neue Finanzhaushaltsgesetz weitgehend mittragen. Wir schliessen aber nicht aus, Änderungsanträge in der Detailberatung, die wir aufmerksam verfolgen werden, zu stellen oder solche zu unterstützen. Wir sind einstimmig für Eintreten.

Marty, SVP: Die Totalrevision bringt verschiedene Verbesserungen von der finanzpolitischen Steuer zur betriebswirtschaftlichen Führung über das Kreditwesen bis zum Landkreditkonto, das die Flexibilität erhöht. Neben finanztechnischen Regelungen im Hinblick auf die Gestaltung sind das Haushaltgleichgewicht und die Haushaltstabilisierung wichtige Elemente. Die SVP-Fraktion ist einstimmig für Eintreten auf die Vorlage. Wir behalten uns aber Anträge zu den §§ 5 und 27 vor und werden in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Komposch, SP: Die SP begrüsst die vorliegende Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes. Der Zeitpunkt ist aufgrund der Bundesreform in der Rechnungslegung richtig. HRM2 ist eine Weiterentwicklung von HRM1 und lehnt sich an die internationale Rechnungslegung für öffentliche Sektoren, die so genannten IPSAS, an. IPSAS wird in wenigen Kantonen angewendet, so zum Beispiel in Genf und Zürich, und ist ein Instrument modernster Verwaltungsführung. IPSAS zeigt ein realistisches Bild der finanziellen Lage und der Stabilität und verbessert die Vergleichbarkeit zwischen den Geschäftsperioden und einzelnen Staaten und Kantonen. IPSAS ist aber auch eine äusserst komplexe und kostenintensive Reform, weshalb der Entscheid der Finanzdirektorenkonferenz respektive unseres Regierungsrates zugunsten von HRM2 folgerichtig war. HRM2 ist ein Fortschritt gegenüber geltendem Recht und geltender Praxis, und die Rechnungslegung wird sich bei vollständiger Anwendung qualitativ verbessern. HRM2 wird insbesondere mehr Transparenz hinsichtlich der ausserordentlichen Finanzvorfälle wie Abschreibungen, Rückstellungen, Beteiligungen usw. herstellen. Damit wird ein Bild des öffentlichen Finanzhaushaltes gegeben, das sich an das "True and Fair View"-Prinzip anlehnt. Das revidierte Gesetz beinhaltet wichtige Neuerungen wie das Kreditrecht, das Landkreditkonto, das die SP unterstützt, den Beteiligungsspiegel, die Geldflussrechnung, den erweiterten Finanz- und Ausgabenplan und die Bestimmungen zu den Eigentümerstrategien, um nur einige zu nennen. Wichtig erscheint uns, dass die Grundsätze der Richtigkeit, Periodizität, Wesentlichkeit, Vollständigkeit und Stetigkeit im Budget sowie in der Rechnungslegung konsequent angewendet werden. Die Einführung der Ausgabenstabilisierung ist eine durch den Grossen Rat beschlossene Sache. Die SP hat sich schon in der Diskussion zur Stabilisierungsinitiative ablehnend dazu geäussert. Heute gilt es zumindest für uns, diesen unsäglichen § 19 zu akzeptieren. Wir sind davon überzeugt, dass wir uns mit § 19 ein Korsett überstülpen, das wir frühestens und je nach wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Jahr 2016 negativ zu spüren bekommen werden. Die Auswirkungen der Ausgabenstabilisierung waren in der vorberatenden Kommission und sind auch jetzt

noch einigermaßen unklar, und es ist zu befürchten, dass wir zu Massnahmen gezwungen werden, die wir bereuen und die schmerzlich sein werden. Ich erinnere an die Kantone St. Gallen und Zürich, die derzeit genau solchen Mechanismen unterliegen. In der regierungsrätlichen Verordnung werden viele Bereiche detailliert festgelegt, und es wird ein Reglement zum Landkreditkonto erarbeitet. Diesen Detaillierungsgrad vor dem Erlass der Verordnung zur Kenntnis zu erhalten, wäre beim vorliegenden Gesetz angebracht. Die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission würde sich sicher bereit erklären, die Verordnung vorgängig zu prüfen. Die SP ist einstimmig für Eintreten.

Wittwer, EVP/EDU: Das Finanzhaushaltsgesetz soll Rahmenbedingungen für den Finanzhaushalt des Staates festlegen. Es gilt, die Finanzen in guten Zeiten so im Griff zu halten, dass es auch in schwierigen Zeiten möglich ist, ohne grosse Verschuldung über die Runden zu kommen. Eine Verschuldung, wie sie der Kanton zwischen 1990 und 2000 kannte, darf es nicht mehr geben. Unsere heutige Finanzlage ist hervorragend. Entscheidend werden in Zukunft nicht nur das neue Finanzhaushaltsgesetz, sondern auch das Verhalten im Grossen Rat und die konsequente Umsetzung durch den Regierungsrat sein. Mit den beeinflussbaren Faktoren sollen die Wellen der unbeflussbaren Faktoren geglättet werden. Der Grosse Rat muss Verantwortung übernehmen, und zwar nicht nur beim Budgetprozess. Unsere Fraktion begrüsst es, dass sich der Regierungsrat in finanziellen Angelegenheiten um Transparenz bemüht. Im Weiteren begrüssen wir den eingeschlagenen Weg, dass auch der Grosse Rat in Fragen der Eignerstrategien von öffentlich-rechtlichen Körperschaften Verantwortung übernehmen und sich mit strategischen Fragen auseinander setzen soll. Wenn etwas schiefgeht, nützen Schuldzuweisungen nichts. Verantwortung zu tragen heisst, miteinander den bestmöglichen Weg zu suchen. In diesem Sinn wollen wir helfen, das vorliegende Gesetz nicht nur zu beraten, sondern auch die Konsequenzen bei der Umsetzung mitzutragen. Die EVP/EDU-Fraktion steht grundsätzlich hinter der durch die Kommission bearbeiteten Gesetzesvorlage. Sie ist für Eintreten und Zustimmung.

Baumgartner, CVP/GLP: Die CVP hat sich im Zug der Vernehmlassung mit der Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt einverstanden erklärt. Die CVP/GLP-Fraktion ist daher einstimmig für Eintreten. Den Ausführungen des Regierungsrates im Rahmen der Botschaft vom 14. September 2010 pflichten wir bei. Folgende Punkte sind für unsere Fraktion von besonderer Bedeutung: 1. Die Harmonisierung der Rechnungslegung der kantonalen und kommunalen Haushalte ist unerlässlich und daher berechtigt. 2. Unsere Fraktion unterstützt die Schaffung eines Landkreditkontos. Aufgrund der aktuell umständlichen Abläufe für einen Landhandel ist der Kanton ein schwieriger Handelspartner. Mit einem Landkreditkonto wird rasches Handeln möglich. Mit der Höhe von 40 Millionen Franken sind wir einverstanden. 3. Der Grundsatz sowie die Bestimmungen zur Ausgabenstabilisierung finden die Zustimmung der Fraktion. Mit der Bindung des

Ausgabenwachstums an das Wirtschaftswachstum können die Kantonsfinanzen langfristig stabilisiert werden. 4. Risikominimierung und IKS (internes Kontrollsystem) sind Führungsaufgaben, wie sie vom Regierungsrat auch ohne explizite Erwähnung bereits jetzt wahrgenommen werden. Wir begrüssen jedoch deren Aufnahme in das Gesetz, könnte insbesondere der heutige "Finanzminister" sein Amt eines Tages niederlegen. Zusammenfassend halte ich fest, dass die CVP/GLP-Fraktion für Eintreten ist. Materiell ist sie mit der Gesetzesfassung der vorberatenden Kommission einverstanden. Beanstandungen sind redaktioneller Natur und betreffen einzelne Formulierungen. Dazu werden Anträge im Rahmen der Detailberatung erfolgen.

Regierungsrat **Koch**: Ich danke Ihnen für die gute Aufnahme des vorliegenden Gesetzes. Die vorberatende Kommission hat sich sehr intensiv mit der Materie beschäftigt. Der Grundsatz, dass die einzige Konstante der stete Wandel ist, gilt bei der Vorlage nicht, hat das Gesetz aus dem Jahr 1994 doch immerhin achtzehn Jahre gehalten. Bei den Begriffen hingegen trifft er durchaus zu; da gebe ich Kantonsrätin Marion Theler recht. Es war ein grosser Schritt, der vor rund dreissig Jahren in unserem Land gemacht wurde. Damals wurde entschieden, dass alle Kantone, aber auch die Gemeinden ein gleiches Rechnungsmodell haben sollten. Gestartet wurde das Projekt 1978, und erst 1995 hatten alle Kantone das neue Rechnungsmodell eingeführt. Das bisherige Rechnungsmodell hat einen guten Dienst geleistet. Das Gesetz ist das Eine, die Finanzlage, die natürlich nicht nur aufgrund des Gesetzes bestimmt wird, das Andere. Sie beeinflussen andere Faktoren. Ein neues Rechnungsmodell wurde aus zwei Gründen nötig: 1. Die Zeit ist nicht stehen geblieben. Wir haben Globalbudgets mit Leistungsauftrag, das Controlling sowie die Kostenrechnung eingeführt. Auch das Risikomanagement ist in das Gesetz eingeflossen. 2. Seit dem 1. Januar 2008 haben wir einen neuen Finanzausgleich. Da ist es wichtig, dass die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen verbessert wird. Die Vergleichbarkeit ist aber nur dann gewährleistet, wenn alle Kantone aufgrund derselben gesetzlichen Grundlage ihre Rechnungen präsentieren und dieselbe Systematik anwenden. Im gleichen Atemzug mit dem Finanzausgleich auf schweizerischer Ebene kann ich den innerkantonalen Finanzausgleich erwähnen. Auch dort ist es notwendig, dass die Gemeinden in Zukunft nach dem gleichen Rechnungsmodell ihre Rechnungen ablegen. Damit ist auch gesagt, dass die Gemeinden HRM2 ebenfalls einführen werden. Das geschieht jedoch nicht von heute auf morgen. Die Gemeinden, die in der Projektgruppe auch vertreten waren, haben durchaus einige Jahre Zeit. Die Finanzdirektorenkonferenz hat das HRM2-Projekt aufgegleist. Es gibt auch ein Handbuch dazu mit dem Musterfinanzhaushaltgesetz. Darauf hat die Kommissionspräsidentin verwiesen. Mit dem neuen Gesetz wird nicht alles auf den Kopf gestellt. Das Verhältnis zwischen Regierungsrat und Grosse Rat wird nicht geändert. In Bezug auf das neue Kreditrecht nehmen wir die bisherige Praxis auf und etablieren sie im Gesetz. Ganz besonders interessieren wird uns der Übergang vom alten zum neuen Modell. Wir werden mit dem Rechnungsab-

schluss 2011 die Bilanz bereinigen. Auch der Übergang zur linearen Abschreibungsmethode wird keinen tiefgreifenden Systembruch auslösen. Wir haben auch neue Elemente in das Gesetz aufgenommen, zum Beispiel das Landkreditkonto. Dieses wird nicht geschaffen, um Strassen zu bauen. Es ist ein Instrument für die Wirtschaftsförderung, für die Schaffung von Arbeitsplätzen, kann aber durchaus auch den Gemeinden dienen, vor allem jenen, die noch kein Landkreditkonto haben. Der Initiative zur Ausgabenstabilisierung wurde ein Gegenvorschlag gegenübergestellt, der nun in das Gesetz eingebaut wurde. Damit erledigen wir einen Auftrag. Wir haben auch gerechnet und festgestellt, dass wir die Bedingungen der Initiative in den letzten acht Jahren jeweils erfüllt hätten. Ein Paragraph (§ 13) wurde eliminiert. Im alten Gesetz gab es eine Sonderbestimmung zur Reservebildung der Grundstückgewinnsteuer. Der Paragraph wurde nie angewendet. Wir nähern uns zwar wieder der Grenze von 50 Millionen Franken, aber ich gehe davon aus, dass sie in den nächsten Jahren nicht überschritten wird und wir deshalb § 13 durchaus fallenlassen können. Es liegt ein neues Gesetz ganz nach dem Motto vor: "Bewährtes erhalten, Modernes sinnvoll gestalten."

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

Eintreten ist unbestritten und somit beschlossen.

1. Lesung (Fassung der vorberatenden Kommission siehe Anhang zum Protokoll)
(Fassung nach 1. Lesung siehe Anhang zum Protokoll)

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Es wurde festgestellt, dass die Ausgabenstabilisierung als wichtiger Punkt nicht in § 1 erwähnt wird. Eine zufriedenstellende Formulierung konnte dazu in Abs. 2 nicht gefunden werden, was schliesslich zur Streichung von Abs. 2 führte, weil nur die allgemeinen Grundsätze in das "Dach des Hauses" gehören, das den Zweck des Gesetzes umschreiben soll. § 1 wurde auf einen Absatz reduziert und mit "Zweck" bezeichnet. Abs. 1 wurde in der 2. Lesung mit der Finanzkontrolle ergänzt, da der Finanzkontrolle ein Abschnitt gewidmet ist und sie daher auch im Zweck Erwähnung finden soll.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 2

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Dieser Paragraph bleibt unverändert. Die Verwaltung ist mit dem ersten Satz eingeschlossen unter "folgende Organe und die ihnen unterstellten Bereiche", was nicht unbedingt auf den ersten Blick ersichtlich ist.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 3

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 4

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 5

Dr. Christoph Tobler, SVP: In diesem Paragraphen erfolgt, abgestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, explizit die Unterscheidung, wann eine Ausgabe als neu gilt und damit den entsprechenden Regelungen bezüglich Finanzkompetenzen unterliegt. Wie in den Erläuterungen zur Gesetzesvorlage zu Recht festgehalten ist, lässt sich gesetzlich jedoch nur eine generelle Umschreibung festlegen. Der Entscheid, ob eine Ausgabe als neu oder gebunden gilt, ist letzten Endes immer im Einzelfall zu treffen. In § 5 fehlt unseres Erachtens die Klarstellung, wer im Einzelfall diesen Entscheid zu treffen hat, nämlich der Grosse Rat. Wir schlagen deshalb vor, dies explizit zu tun. In Absprache mit Regierungsrat Bernhard Koch stelle ich im Namen der SVP-Fraktion den **Antrag**, § 5 mit einem neuen Abs. 3 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: "Der Entscheid, ob eine Ausgabe als neu oder gebunden gilt, obliegt dem Grossen Rat. Er beschliesst darüber bei der Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplans oder bei der Genehmigung des Budgets." Sinnvollerweise wird die Frage schon in einer frühen Phase geklärt, eben im Rahmen der Beratung des Finanz- und Aufgabenplans. Möglich muss aber auch sein, einen Entscheid erst im Rahmen der Budgetberatung zu fällen, zum Beispiel, wenn sich wesentliche Elemente der Ausgabe erst dann klären oder gegenüber dem Finanzplanstadium wesentlich verändern. Die Feststellung "neue Ausgabe" beziehungsweise die Auflistung der neuen Ausgaben müsste in einem separaten Punkt des Beschlusses des Grossen Rates zum Budget beziehungsweise zum Finanz- und Aufgabenplan erfolgen. Gemäss Absprache ist Regierungsrat Koch bereit, ergänzend dazu in der regierungsrätlichen Verordnung zum Finanzhaushaltgesetz folgende Bestimmung aufzunehmen: "Der Regierungsrat bezeichnet im Finanz- und Aufgabenplan diejenigen Positionen, die als neue Ausgaben gelten, und macht auf die finanzrechtlichen Vorbehalte aufmerksam." Dies würde bedeuten, dass der Regierungsrat bei seinem Beschlusssantrag an den Grossen Rat nach dem Punkt "Der Grosse Rat nimmt den Finanz- und Aufgabenplan zur Kenntnis" jeweils jene Positionen auflistet, die als neue Ausgaben gelten, und deshalb zu deren Bewilligung eines separaten Beschlusses des zuständigen Organes bedürfen. Das gibt dem Grossen Rat die Möglichkeit, in der Regel auf Antrag der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission, welche die Frage mit dem zuständigen Regierungsrat vertieft diskutiert hat, in der betreffenden Beschlussziffer die Liste der neuen Ausgaben allenfalls abzuändern beziehungsweise zu ergänzen. Ich ersuche Sie, dem Antrag zuzustimmen, der in diesem wichtigen Punkt für alle Beteiligten mehr Transparenz und Klarheit schafft.

Kommissionspräsidentin **Wiesmann Schätzle**, SP: Über diesen Antrag wurde in der vorberatenden Kommission nicht diskutiert. Er beinhaltet an und für sich eine Konkretisierung eines Falles, der bereits heute schon möglich gewesen wäre. Aus meiner Sicht steht der Zustimmung zum Antrag nichts entgegen.

Regierungsrat **Koch**: Kantonsrat Dr. Christoph Tobler hat bereits ausgeführt, dass der Regierungsrat vorgängig kontaktiert wurde. Wir schreiben damit etwas im Gesetz fest, was wir in der bisherigen Praxis schon angewendet haben. In diesem Sinn hat der Regierungsrat nichts gegen den Antrag einzuwenden.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

Abstimmung: Der Antrag Tobler wird mit grosser Mehrheit gutgeheissen.

§ 6

Diskussion - **nicht benützt.**

II. Haushaltsteuerung

§ 7

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Unter den Grundsätzen zur Haushaltsteuerung fehlte ein Hinweis auf die Ausgabenstabilisierung, was nach längeren Diskussionen zum Anfügen des folgenden Satzes zu Abs. 1 führte: "Es ist zudem die Ausgabenstabilisierung im Rahmen der Entwicklung der volkswirtschaftlichen Kenngrösse zu beachten."

Dieser Satz wurde anlässlich der 2. Lesung mit einer Gegenstimme auf die aktuelle Fassung geändert: "Das Ausgabenwachstum ist zudem im Rahmen des Wirtschaftswachstums zu halten."

Das Verursacherprinzip der Abs. 2 und 3 war unbestritten. Die Formulierung wurde jedoch als unklar und zu wenig konkret beurteilt. Die beiden Absätze wurden schliesslich zusammengeführt und umformuliert.

Im Rahmen der Verbesserung der Systematik wurden die §§ 12 und 36 gemäss Entwurf des Regierungsrates als Abs. 3 und 4 zu § 7 angefügt. Die Neupositionierungen aus der Änderung der Systematik sind in der aktuellen Fassung zur besseren Nachvollziehbarkeit mit Hinweisen versehen.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 8

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die Kommission gelangte zur Auffassung, dass auch in Abs. 2 die Bezeichnung wie in Abs. 1 zu verwenden ist, und ergänzte mit Finanz- und Aufgabenplan.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 9

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Dieser Paragraph erfuhr unbestrittene Änderungen und eine unbestrittene Ergänzung mit Ziff. 8 "Veränderungen an Beteiligungen".

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 10

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die Verstärkung der notwendigen Ausgaben in Abs. 3 durch "absolut notwendigen Ausgaben" wurde mit 7:4 Stimmen gutgeheissen.

Schlatter, CVP/GLP: Ich **beantrage**, das Wort "absolut" in Abs. 3 wieder zu streichen. Meines Erachtens handelt es sich um einen "semantischen Tiefflieger". Wer das Wort "absolut" in dieses Gesetz schreibt, wird irgendwann die Frage zu beantworten haben, ob denn eine Ausgabe relativ notwendig sein kann, wenn sie nicht absolut notwendig ist. Meines Erachtens wurde im Gesetz genügend dafür gesorgt, dass das Haushaltgleichgewicht durchgesetzt werden kann. Ich wehre mich aber dagegen, dass gesetzlich unklare Formulierungen eingefügt werden. "Notwendig" trägt das Wort "Not" in sich. Wenn etwas notwendig ist, dann handeln Sie aus einer Not heraus. Mit der bisherigen Formulierung schaffte man keine Zweideutigkeiten, was mit dem Ausdruck "absolut" geschehen würde. Dies ist hier absolut nicht notwendig.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

Abstimmung: Dem Antrag Schlatter wird mehrheitlich zugestimmt.

§ 11

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 12 (§ 13 im Entwurf des Regierungsrates)

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die kleinen Änderungen wurden einstimmig beschlossen.

Die wesentlichen Veränderungen werden heute mit mehr als 10 % und mindestens Fr. 50'000.-- bezeichnet, sind aber in der Verordnung zu regeln.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 13

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 14

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 15

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 16

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 17

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Das Landkreditkonto war Gegenstand längerer Diskussionen. Die Erhöhung von 25 Millionen auf 40 Millionen Franken wurde mit 9:4 Stimmen beschlossen. Die weiteren Anpassungen erfolgten auf einstimmigen Beschluss.

Ein Antrag zur Aufnahme des Erwerbszwecks im Rechenschaftsbericht wurde bei 7:7 Stimmen mit dem Stichtagsentscheid der Präsidentin abgelehnt.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 18

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die Verschärfung von Abs. 1 durch Ersatz von "soll" durch "muss" wurde mit 8:5 Stimmen gutgeheissen.

Im Verlauf der Diskussion wurde ein Streichungsantrag zu Abs. 3 mit 11:2 Stimmen abgelehnt. Die Ergänzung von Abs. 2 mit dem kumulierten Ergebnis wurde mit 11:1 Stimmen gutgeheissen.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 19

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die Ausgabenstabilisierung war Gegenstand langer Diskussionen, beginnend mit Modelldarstellungen und Grundlagenarbeit. Vom ursprünglichen Paragraphen blieb schliesslich nur Abs. 2 unangetastet. Festgehalten wurden konkretere Grundsätze, wobei Details noch in der Verordnung zu regeln sein werden.

Aufgrund der Diskussionen in der dritten Sitzung wurde durch die Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit einem Kommissionsmitglied (Vertreter der Initianten) ein neuer Vorschlag erarbeitet, der zuletzt in der vierten Sitzung diskutiert und nochmals angepasst wurde. Es ging dabei insbesondere um die Festlegung der massgebenden Ausgaben, die mit den liquiditätswirksamen Gesamtausgaben auch die Investitionen beinhalten, um den Zeitraum sowie um Massnahmen zur Einhaltung des Stabilisierungszieles.

Die Diskussionen zum anzustrebenden Investitionsvolumen zogen sich bis in die 2. Lesung, wo die in der 1. Lesung erarbeitete Formulierung von Abs. 3: "Es ist ein ausgewogenes Investitionsvolumen anzustreben", ersetzt wurde durch die aktuelle Version: "Es ist in Bezug auf die Gesamtausgaben konstantes Investitionsvolumen anzustreben."

Diese nochmalige Anpassung kam mit 7:6 Stimmen zustande, weil die Formulierung mit "ausgewogen" für die einen Kommissionsmitglieder unklar war. Für die anderen Kommissionsmitglieder wie auch für die Vertreter des DFS beinhaltete "ausgewogen" indes- sen die gesamtheitliche Betrachtung aller Aspekte, was mehr Spielraum für ein weitsich- tiges Handeln zugelassen hätte.

Richard Nägeli, FDP: Die FDP freut sich ausserordentlich, dass die Ausgabenstabilisie- rung und das Haushaltgleichgewicht in das Gesetz aufgenommen wurden. Wir haben damit ein griffiges Führungsinstrument für eine nachhaltige Ausgabenpolitik. Noch mehr freut uns, dass die Stabilisierung für den Regierungsrat ohnehin selbstverständlich ist. Nach der heutigen Eintretensdebatte ist dies offenbar noch nicht für alle Ratsmitglieder so. Im Gesetz sind nur die Grundsätze geregelt. Das ist gut; damit bleibt das Gesetz schlank. In der vorberatenden Kommission haben wir uns aber auch eingehend über die Umsetzung unterhalten, was hier nicht möglich ist. Ich möchte trotzdem folgende Aussa- ge von Regierungsrat Koch aus dem Protokoll der vorberatenden Kommission zu den Materialien geben: "Für das Budget ist immer der Durchschnitt des BIP-Wachstums der letzten acht Jahre als Vorgabe massgebend. Der Tatbeweis für die Zielerreichung ist aber nur über die Rechnung erbringbar." Dies ist eine wichtige Regelung für die Umset- zung. Sie ermöglicht eine sanfte Anpassung der Staatsausgaben an die Entwicklung der Wirtschaft und verhindert Pseudolösungen über Budgetakrobatik.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

§ 20

Diskussion - **nicht benützt.**

III. Kreditrecht

§ 21

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

In Abs. 4 wurde in Anlehnung an die Fassung im Musterfinanzhaushaltgesetz "bean- tragt" durch "bewilligt" ersetzt.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 22

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 23

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 24

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 25

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 26

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die neuen Kreditbegriffe haben zu einem erheblichen Bedarf nach Erläuterungen vom Einstieg bis durch die 1. Lesung geführt, um die geäusserten Bedenken und Unklarheiten zu beseitigen. In der 2. Lesung zeigten sich noch Unklarheiten zur Kontrolle über Verpflichtungskredite, weshalb im Rückkommen zur 2. Lesung § 26 mit einstimmigem Beschluss angepasst wurde mit der Präzisierung, dass die Kontrolle laufend erfolgt.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 27

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die Limite gemäss Abs. 2 für die Anforderung eines Zusatzkredites beim Grossen Rat wurde mit einstimmigem Beschluss von Fr. 300'000.-- auf Fr. 100'000.-- reduziert, weil ein Zusatzkredit bis Fr. 100'000.-- in der Kompetenz des Regierungsrates liegt.

Die Streichung von Abs. 3 wurde einstimmig beschlossen, da die Zuständigkeiten geregelt und nicht auf den Grossen Rat beschränkt sind.

Niklaus, SVP: Im Namen der Mehrheit der SVP-Fraktion stelle ich den **Antrag**, die Limite für einen Zusatzkredit wieder auf Fr. 300'000.-- gemäss Entwurf des Regierungsrates zu erhöhen. Die Begründung der vorberatenden Kommission, diese Limite entsprechend der Kompetenz des Regierungsrates auf Fr. 100'000.-- anzupassen, vermag uns nicht zu überzeugen. Die Limite von Fr. 100'000.-- gilt für neue Aufgaben, nicht für bewilligte Kredite. Die tiefe Limite von Fr. 100'000.-- trifft vor allem das Tiefbauamt. Es wäre damit nicht mehr möglich, aufgrund von Studien mit lediglich Kostenschätzungen Kredite einzuholen. Müsste jedesmal zuerst ein Bauprojekt mit Kostenvoranschlag erstellt werden, würde dies die Bürokratie unnötig aufblähen und den Handlungsspielraum des Kantons, auf Wünsche der Gemeinden einzugehen, massiv einschränken. Dazu kommt, dass mit der entsprechenden Auflistung der Projekte im Budget eine hohe Transparenz über die Kredite vorhanden ist. Ich bitte Sie aus diesen Gründen, meinem Antrag stattzugeben.

Regierungsrat **Koch:** Es ist immer klug, wenn Sie zur regierungsrätlichen Vorlage zurückkehren. Im vorliegenden Fall handelt es sich tatsächlich nicht um einen Kredit, der einmalig bewilligt wird. Sie haben den Kredit, der 4 bis 5 Millionen Franken betragen kann, schon genehmigt. Hier geht es um einen Zusatzkredit. Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag Niklaus zuzustimmen.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

Abstimmung: Der Antrag Niklaus wird mit grosser Mehrheit gutgeheissen.

§ 28

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 29

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die Kommission ersetzte "die rechtskräftige Bewilligung" durch "Entscheid", um den üblicherweise verwendeten Begriffen zu entsprechen.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 30

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 31

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

In Abs. 2 wurde mit "Erträge und Einnahmen" analog zu "Aufwände und Ausgaben" ergänzt, womit die Investitionen enthalten sind.

Diskussion - **nicht benützt.**

IV. Rechnungslegung

§ 32

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 33

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 34

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 35

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die Streichung des ersten Satzes und die Anpassung des Randtitels wurden mit 10 Stimmen bei 5 Enthaltungen beschlossen, weil in ein Gesetz nicht gehört, was nicht zu tun ist, und weil bereits in § 28 festgehalten ist, dass nicht beanspruchte Kredite verfallen.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 36

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 37

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Der Anhang ist bereits in Abs. 5 von § 36 erwähnt und bedarf daher keiner Präzisierung. Die Streichung "der Jahresrechnung" wurde durch die Kommission als redaktionelle Änderung betrachtet.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 38

Diskussion - **nicht benützt.**

V. Finanzielle Führung auf Verwaltungsebene

§ 39

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 40

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 41

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 42

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 43

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 44

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die Risikominimierung wurde analog zum Musterfinanzhaushaltgesetz durch einstimmigen Kommissionsbeschluss übernommen, weil dies eine Führungsaufgabe darstellt. Dies führte dazu, dass auch das interne Kontrollsystem (IKS) von Abs. 3 aus § 43 in einen neuen § 45 überführt wurde.

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 45

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 46

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 47

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Das Musterfinanzhaushaltsgesetz erwähnt unter den Zuständigkeiten des Finanzdepartementes (Art. 73 c) die Beschaffung der Mittel. Die Kommission stellte fest, dass die Kompetenzen der Finanzverwaltung nicht geregelt sind und dass Darlehen jeweils über Regierungsratsbeschlüsse aufgenommen werden. Es wurde daher einstimmig beschlossen, die Beschaffung der Mittel unter Ziff. 2 in die Zuständigkeiten des Regierungsrates aufzunehmen.

Bei Ziff. 9 wurde durch die Kommission erneut die Genehmigung der Eigentümerstrategie durch den Grossen Rat diskutiert, wobei dieselben Argumente wie bei der Beratung des TKB-Gesetzes vorgebracht wurden. Ein Antrag, die Genehmigung der definitiven Eigentümerstrategie aufzunehmen, wurde mit 9:5 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Die Kommission gelangte schliesslich zur Auffassung, dass Regelungen im jeweiligen Spezialgesetz sinnvoller sind, weshalb in der 1. Lesung ein Streichungsantrag von Ziff. 9 mit 6:5 Stimmen bei 3 Enthaltungen gutgeheissen wurde. In der 2. Lesung wurde die Angelegenheit nochmals aufgenommen und dem Antrag auf Belassen der bisherigen Formulierung und der Ergänzung: "Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten hat der Grosse Rat die Eigentümerstrategie zu genehmigen", mit 5:0 Stimmen bei 7 Enthaltungen zugestimmt. Damit ist der Grundsatz festgehalten, dass der Grosse Rat bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Mitverantwortung trägt.

Diskussion - **nicht benützt.**

VI. Finanzkontrolle

§ 48

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 49

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 50

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 51

Diskussion - **nicht benützt.**

VII. Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 52

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 53

Diskussion - **nicht benützt.**

§ 54

Diskussion - **nicht benützt.**

Präsident: Wir haben das Gesetz in 1. Lesung durchberaten. Möchte jemand auf einen Paragraphen zurückkommen? Das ist nicht der Fall.