

Antrag des Regierungsrates vom 12. Dezember 2007

4456

Finanzkontrollgesetz

(Änderung vom; Anpassung an die Kantonsverfassung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 12. Dezember 2007 und der Kommission vom ...

beschliesst:

I. Das Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 wird wie folgt geändert:

§ 3. Die Zürcher Kantonalkasse und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich unterstehen der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle nicht, die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich nur so weit, als sie für den Kanton tätig ist, die Gebäudeversicherung nur so weit, als sie im Rahmen des Staatsbeitragsgesetzes finanzielle Leistungen ausrichtet. Ausnahmen

§ 5. ¹ Als Leiterin oder Leiter der Finanzkontrolle wird eine in Revisionsfragen ausgewiesene Fachperson gewählt. Leitung

² Der Kantonsrat wählt die Leiterin oder den Leiter auf Antrag des Regierungsrates auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Wiederwahl ist möglich.

³ Der Kantonsrat kann die Leiterin oder den Leiter bei schwerwiegenden Amtspflichtverletzungen oder bei fachlichem Ungenügen auf Antrag des begleitenden Ausschusses mit einer Mehrheit seiner Mitglieder vor Ablauf der Amtsdauer abwählen.

⁴ Der Lohn der Leiterin oder des Leiters entspricht dem Höchstbetrag der obersten Lohnklasse der kantonalen Angestellten.

§ 11. Der begleitende Ausschuss beauftragt eine externe Revisionsstelle mit der Prüfung der Rechnung der Finanzkontrolle sowie der periodischen Qualitäts- und Leistungsbeurteilung der Finanzkontrolle. Revisionsstelle

§ 19. ¹ Werden unwesentliche Mängel, insbesondere Fehler formeller Art, festgestellt, fordert die Finanzkontrolle die geprüfte Stelle auf, innert 60 Tagen einen schriftlichen Bericht über die Behebung der Mängel zu erstatten. Beanstandungen

² Werden wesentliche Mängel festgestellt, setzt die Finanzkontrolle der geprüften Stelle eine Frist von 60 Tagen, um auf dem Dienstweg schriftlich dazu Stellung zu nehmen und Auskunft über die getroffenen oder eingeleiteten Massnahmen zu erteilen.

Unerledigte Be-
anstandungen

§ 20. Wird der festgestellte Mangel durch die geprüfte Stelle nicht behoben, werden keine Massnahmen zu seiner Behebung eingeleitet oder erstattet sie bei wesentlichen Mängeln innert der 60-tägigen Frist keinen Bericht,

lit. a und b unverändert.

Tätigkeits-
bericht

§ 22. ¹ Die Finanzkontrolle erstattet dem Kantonsrat und dem Regierungsrat jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert.

² Der Begleitende Ausschuss nimmt zuhanden der Finanzkommission des Kantonsrates und des Regierungsrates zum Bericht Stellung.

³ Der Bericht wird veröffentlicht.

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

Verhandlungs-
gegenstände

§ 12. Verhandlungsgegenstände des Kantonsrates sind:

lit. a unverändert.

b. Berichte und Anträge des Regierungsrates, des Kassationsgerichts, des Obergerichts, des Sozialversicherungsgerichts, des Verwaltungsgerichts, des Landwirtschaftsgerichts, der von der Verfassung anerkannten kirchlichen Körperschaften, der von der Verfassung anerkannten jüdischen Gemeinden, der Ombudsperson, der Finanzkontrolle sowie der Organe der antragsberechtigten selbstständigen Anstalten.

lit. c–l unverändert.

Falls das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 nach oder gleichzeitig mit der Änderung des Finanzkontrollgesetzes in Kraft tritt, wird das Kirchengesetz wie folgt geändert:

Anhang lit. c wird aufgehoben.

Finanz-
kommission

§ 49 a. ¹ Die Finanzkommission überwacht die Haushaltsführung der staatlichen Verwaltung und der Justizverwaltung nach Massgabe des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung. Sie prüft in Koordination mit den zuständigen Kommissionen die Auswirkungen der mittelfristigen Planung, das Budget, die Nachtragskredite, die Jahresrechnung und konsolidierte Rechnung, die Vorlage zur Festsetzung

des Staatssteuerfusses, den Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle sowie weitere ihr zugewiesene Geschäfte.

Abs. 2 und 3 unverändert.

Falls das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG) nach oder gleichzeitig mit der Änderung des Finanzkontrollgesetzes in Kraft tritt, wird das CRG wie folgt geändert:

§ 49 a. Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes gemäss Anhang lit. c wird aufgehoben.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Weisung

I. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

1. Ausgangslage

Mit dem Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (LS 614) wurde die Finanzaufsicht im Kanton Zürich neu geregelt. Die Finanzkontrolle wurde aus der Verwaltung herausgelöst und weitgehend selbstständig ausgestaltet. Eine ausdrückliche Grundlage in der Kantonsverfassung bestand zu diesem Zeitpunkt nicht. Mit dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) wurden Anpassungen vorgenommen, die jedoch noch nicht in Kraft gesetzt worden sind.

Die neue Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) enthält nunmehr folgende Bestimmung:

Prüfung des Finanzhaushaltes

Art. 129. ¹ Die Finanzkontrolle prüft den Finanzhaushalt des Kantons und erstattet darüber dem Regierungsrat und dem Kantonsrat Bericht.

² Sie ist unabhängig.

³ Der Kantonsrat wählt ihre Leitung auf Vorschlag des Regierungsrates.

⁴ Die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts werden durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft.

Die neue Kantonserfassung trat am 1. Januar 2006 in Kraft (Art. 135 KV). Art. 136 KV sieht vor, dass die rechtsetzenden und rechtsanwendenden Behörden die Verfassung ohne Verzug umsetzen.

Die nachgeordneten kantonalen Erlasse müssen somit an die neue Kantonsverfassung angepasst werden. Da mit dem Finanzkontrollgesetz eine formell verfassungskonforme Regelung besteht, ist lediglich deren materielle Verfassungskonformität zu prüfen und der Anpassungsbedarf zu ermitteln.

2. Geltende gesetzliche Regelung

Gemäss Finanzkontrollgesetz unterstützt die Finanzkontrolle als oberstes Finanzaufsichtsorgan sowohl den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege als auch den Regierungsrat, seine Direktionen, die Staatskanzlei, die obersten kantonalen Gerichte und die selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht. Die Finanzkontrolle ist administrativ der Geschäftsleitung des Kantonsrates zugeordnet, im Übrigen aber fachlich unabhängig und selbstständig, in ihrer Revisionsstätigkeit nur Verfassung und Gesetz sowie allgemein anerkannten Grundsätzen der Revision verpflichtet (§ 1). Ihr Aufsichtsbereich erstreckt sich über das Rechnungswesen des Kantonsrates und der Ombudsperson, der kantonalen Verwaltung, der Justizverwaltung, der öffentlichrechtlichen Anstalten des Kantons, von Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt, und von solchen, die kantonale Leistungen gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz empfangen (§ 2). Sie wird von einer in Revisionsfragen ausgewiesenen Fachperson geleitet, die vom Regierungsrat gewählt wird (Genehmigung durch den Kantonsrat, § 5). Die Finanzaufsicht umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit und der Sparsamkeit der Haushaltführung sowie der Wirksamkeitskontrollen (§ 13). Aufgaben (§§ 15 und 16), Berichterstattung und Beanstandungen (§§ 17 bis 22) sowie das Verfahren (§§ 23 bis 27) sind ausführlich geregelt. Werden festgestellte Mängel durch die geprüfte Stelle nicht behoben, werden keine Massnahmen zur Behebung eingeleitet oder erstattet die geprüfte Stelle den verlangten Bericht nicht, kann die Finanzkontrolle bei Beanstandungen, welche die Ordnungsmässigkeit oder die Rechtmässigkeit berühren, eine Weisung erlassen (§ 21 lit. a). Werden Weisungen bezüglich der Verwaltung angefochten, entscheidet abschliessend der Regierungsrat, über solche betreffend Stellen der Rechtspflege der Plenaraus-

schuss der Gerichte gemäss § 212 GVG, über solche betreffend Stellen der selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalten das oberste Organ der Anstalt (§ 21). Der Finanzkontrolle ist ein begleitender Ausschuss beigegeben, zusammengesetzt aus Vertretungen des Kantonsrates, des Regierungsrates, der Gerichte und zwei von den übrigen Mitgliedern gewählten Fachpersonen, von denen eine den Vorsitz innehat (§ 4). Dem Ausschuss obliegen die periodische Beurteilung der Leistungen der Leitung der Finanzkontrolle und der Entscheid über deren Beförderung (§ 5 Abs. 3). Er ist vor der Wahl der Leiterin oder des Leiters anzuhören (§ 5 Abs. 2) und hat das Recht, bei erheblichen Amtspflichtverletzungen oder fachlichem Ungenügen ihre bzw. seine Abberufung zu beantragen (§ 5 Abs. 4). Er entscheidet auch über Beschwerden bei Ablehnung von Aufträgen durch die Finanzkontrolle (§ 16 Abs. 3). Die Finanzkontrolle erstattet einen jährlichen Tätigkeitsbericht, in dem sie über Umfang und Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert. Der Bericht wird veröffentlicht (§ 22).

3. Anpassungsbedarf

Auf dem Hintergrund des geltenden Finanzkontrollgesetzes ist zu prüfen, ob der Verfassungsgeber mit Art. 129 KV die bestehende Ordnung lediglich auf Verfassungsstufe verankern wollte oder ob und wie weit er eine Änderung beabsichtigte.

Aufgrund der Materialien lässt sich vorweg festhalten, dass im Verfassungsrat die Schaffung eines Finanzkontrollrates diskutiert und abgelehnt wurde. In diesem Zusammenhang wurde mehrfach erwähnt, dass auch die Schaffung eines so genannten Rechnungshofes abgelehnt werde (zum Modell des Rechnungshofes vgl. Yvo Hangartner, Der Rechnungshof – ein neues staatsrechtliches Institut, Bemerkungen aus Anlass der Schaffung einer Cour des comptes im Kanton Genf, ZBl 107/2006, S. 453 ff.), dass sich vielmehr die bestehende gesetzliche Ordnung bewährt habe (Prot. Verfassungsrat, 16. Sitzung, 26. September 2002, S. 874 ff.). Aus diesen Gründen soll insbesondere der begleitende Ausschuss beibehalten werden.

Die einzelnen Absätze von Art. 129 KV sind im Folgenden daraufhin zu prüfen, ob sich aus ihnen Anpassungsbedarf für das Finanzkontrollgesetz herleiten lässt.

Abs. 1

Was unter Finanzhaushalt zu verstehen ist, ergibt sich aus dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Der Wirkungsbereich der Finanzkontrolle (Finanzhaushalt des Kantons) ist im gelten-

den § 2 des Finanzkontrollgesetzes präzise umschrieben. Mit der Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK) in der Form einer privatrechtlichen Stiftung wird künftig auch die bezüglich Unabhängigkeit fragwürdige Prüfung durch die Finanzkontrolle, deren Mitarbeitende bei der BVK versichert sind, entfallen.

Ein Anpassungsbedarf besteht bezüglich der Berichterstattung, die neu gegenüber Kantonsrat und Regierungsrat erfolgen muss.

Abs. 2

In § 1 Abs. 3 des Finanzkontrollgesetzes wird die Finanzkontrolle als fachlich unabhängig und selbstständig bezeichnet. Aus den Materialien ergibt sich, dass die Redaktionskommission des Verfassungsrates eine gleichlautende Formulierung mit der Begründung verkürzte, die fachliche Unabhängigkeit sei im Begriff Selbstständigkeit enthalten (Prot. Verfassungsrat, 52, Sitzung 11. Juni 2004, S. 2785). Eine gegenüber dem geltenden Recht wesentlich verstärkte Unabhängigkeit der Finanzkontrolle lässt sich aus dieser Formulierung daher nicht ableiten.

Abs. 3

Im Laufe der Erarbeitung der Verfassung wurde eine Stärkung der Stellung des Kantonsrates gefordert. Dies führte zur Lösung der Wahl der Leitung der Finanzkontrolle durch den Kantonsrat anstelle der bisherigen Genehmigung der Wahl durch den Regierungsrat (Prot. Verfassungsrat, a.a.O., S. 2785 ff.). Bezüglich der Wahl der Leitung der Finanzkontrolle besteht somit Anpassungsbedarf.

Abs. 4

Ob und inwieweit bezüglich der Prüfung der Finanzhaushalte der Gemeinden Anpassungsbedarf besteht, wird im Rahmen der ebenfalls im Zusammenhang mit der Verfassungsumsetzung vorgesehenen Revision des Gemeindegesetzes zu prüfen sein.

4. Vernehmlassungsverfahren

Mit Beschluss vom 13. Dezember 2006 ermächtigte der Regierungsrat die Staatskanzlei, zum Entwurf für eine Änderung des Finanzkontrollgesetzes und des Kantonsratgesetzes ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Fünf Parteien, die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte, die Finanzkontrolle und die Direktionen des Regierungsrates haben Vernehmlassungen eingereicht. Alle an der Vernehmlassung

sung teilnehmenden Stellen unterstützen im Grundsatz ausnahmslos die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen zu § 5 (lohnwirksame Beurteilung der Leiterin bzw. des Leiters der Finanzkontrolle, Länge der Amtsdauer, Abberufungsverfahren), zu § 16 (Aufhebung der Beschwerdemöglichkeit bei der Ablehnung von Aufträgen) und zu § 19 (Frist zur Stellungnahme bei Beanstandungen der FK).

5. Gesetzesänderung

5.1. Allgemeines

Der festgestellte Anpassungsbedarf verursacht keine grundlegenden Änderungen am bestehenden Finanzkontrollgesetz. Es ist allerdings zu prüfen, ob sich zur Durchsetzung des Grundsatzes der Unabhängigkeit einzelne Änderungen aufdrängen. Solange Finanzkontrollen nicht als Rechnungshöfe im Sinne einer richterlichen Kollegialbehörde konzipiert sind, sondern als von einer Leitungsperson dirigierte Verwaltungseinheiten, steht und fällt die tatsächliche Unabhängigkeit der Institution mit der Unabhängigkeit dieser Leitperson (Vgl. Paul Brügger, Zum Wesensgehalt der Unabhängigkeit oberster Finanzaufsichtsorgane, ZBl 107/2006, S. 15). Unabhängig von der Anpassung an die Verfassung sind einige weitere Änderungen vorzunehmen, die sich aus Sicht der Praxis als notwendig erweisen. Die Änderungen des Finanzkontrollgesetzes erfordern zudem Änderungen im Kantonsratsgesetz.

Zu den einzelnen Bestimmungen

5.2.1. Finanzkontrollgesetz

§ 3. Ausnahmen

Da die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich neben ihren aus dem Bundesrecht fließenden Aufgaben auch Aufgaben im Auftrag des Kantons erfüllt (z. B. Prämienverbilligung), ist sie insoweit der Finanzkontrolle zu unterstellen.

§ 5. Leitung

Um die von der Verfassung verlangte Unabhängigkeit zu erreichen, ist diese Bestimmung neu zu fassen. Es drängt sich auf, der Leiterin oder dem Leiter eine unabhängigere Stellung einzuräumen als

bisher. Die Wahl erfolgt neu durch den Kantonsrat auf Vorschlag des Regierungsrates. Die Amtsdauer soll auf vier Jahre beschränkt werden, da Art. 41 Abs. 1 KV eine sechsjährige Amtsdauer nur für Richterinnen und Richter vorsieht. Die vorgeschlagene Entlöhnung entsprechend dem höchsten Lohn für kantonale Angestellte (heute Lohnklasse 29 Leistungsstufe 4) erscheint den Anforderungen der Aufgabe als angemessen. Die bisherige lohnwirksame Qualifikation der Leiterin oder des Leiters ist mit der von der Kantonsverfassung geforderten Unabhängigkeit nicht vereinbar (vgl. Hubler, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 129 N. 29). Das Recht auf Abwahl steht neu entsprechend der Wahlkompetenz dem Kantonsrat zu. Im Hinblick auf die Unabhängigkeit drängt es sich auf, für die Abwahl eine qualifizierte Mehrheit des Kantonsrates zu verlangen. Mit der Mehrheit der Mitglieder wird ein auch für andere wichtige Entscheidungen des Kantonsrates vorgesehenes Quorum vorgeschlagen (vgl. Art. 55 Abs. 2 KV). Unabhängig vom geänderten Wahlverfahren soll der Antrag auf Abwahl weiterhin vom Begleitenden Ausschuss ausgehen, was dem Umstand Rechnung trägt, dass die Finanzkontrolle für die verschiedenen Gewalten tätig ist.

§ 11. Revisionsstelle

Auch für eine unabhängige Finanzkontrolle soll eine Qualitäts- und Leistungsbeurteilung vorgenommen werden. Es drängt sich auf, diese Aufgabe der externen Revisionsstelle zu übertragen. Bei deren Auswahl ist auf eine entsprechende Eignung zu dieser Beurteilung zu achten (vgl. gleich lautende Regelung in § 10 des Finanzkontrollgesetzes des Kantons Basel-Stadt). Die Qualitäts- und Leistungsbeurteilung erfolgt zuhanden des Begleitenden Ausschusses.

§ 16. Besondere Aufträge und Beratung

Die Ablehnung von Aufträgen durch die Finanzkontrolle (Abs. 2) soll entgegen der Vernehmlassungsvorlage weiterhin beim Begleitenden Ausschuss angefochten werden können (Abs. 3). Diese Anfechtungsmöglichkeit erscheint mit der verfassungsmässigen Unabhängigkeit als vereinbar.

§ 19. Beanstandungen

Die bisherige Frist von drei Monaten erweist sich aus Sicht der Finanzkontrolle als zu lang. Sie soll daher auf 60 Tage verkürzt werden, um eine raschere Erledigung der Pendenzen zu erreichen.

§ 20. Unerledigte Beanstandungen

Redaktionelle Anpassung an die Änderung in § 19.

§ 22. Tätigkeitsbericht

Neu ist eine formelle Berichterstattung an den Kantonsrat und den Regierungsrat vorgesehen. Der Begleitende Ausschuss soll im Sinne der Qualitäts- und Leistungsbeurteilung bezüglich der Arbeit der Finanzkontrolle mit einer Stellungnahme zuhanden der Finanzkommission des Kantonsrates und des Regierungsrates betraut werden. Der Bericht der Finanzkontrolle soll weiterhin veröffentlicht werden. Auf eine Veröffentlichung der einzelnen Revisionsberichte ist jedoch nach wie vor zu verzichten.

5.2.2. Kantonsratsgesetz

§ 12. Verhandlungsgegenstände

Die Verhandlungsgegenstände sind als Folge der neuen Form des Tätigkeitsberichts zu ergänzen. Der Tätigkeitsbericht ist vom Kantonsrat formell zu behandeln. Das Antragsrecht der Finanzkontrolle beschränkt sich auf Anträge im Zusammenhang mit der Abnahme des Tätigkeitsberichts.

Die Vorlage geht von der Fassung von § 12 lit. b des Kantonsratsgesetzes gemäss dem Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden aus, die auf den 1. Januar 2008 in Kraft tritt. Da § 12 lit. b des Kantonsratsgesetzes auch durch das bereits rechtskräftige, aber noch nicht in Kraft gesetzte Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 geändert worden ist, ist eine Regelung für diese Paralleländerung zu treffen.

§ 49 a. Finanzkommission

Es drängt sich auf, die Vorberatung des Tätigkeitsberichts der Finanzkontrolle der Finanzkommission zu übertragen. Die Finanzkommission kann sich bei ihrer Antragstellung an den Kantonsrat sowohl zu den im Bericht gemachten Feststellungen der Finanzkontrolle als auch zur Tätigkeit der Finanzkontrolle selbst äussern.

Da § 49 a des Kantonsratsgesetzes auch durch das bereits rechtskräftige, aber noch nicht in Kraft gesetzte Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG) geändert worden ist, ist eine Regelung auch für diese Paralleländerung zu treffen.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die beantragten Gesetzesänderungen haben keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Fuhrer

Der Staatsschreiber:

Husi