

**5172**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 26/2013 betreffend Erweiterung  
Leistungsgruppeneinteilung gemäss CRG  
und Verbindlicherklärung der Leistungsgruppe 4950  
sowie der neu eingeführten Gruppen in den einzelnen  
Direktionen**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. März 2015,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 26/2013 betreffend Erweiterung Leistungsgruppeneinteilung gemäss CRG und Verbindlicherklärung der Leistungsgruppe 4950 sowie der neu eingeführten Gruppen in den einzelnen Direktionen wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 5. Mai 2014 folgendes von Kantonsrat Jörg Kündig, Gossau, Kantonsrätin Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, und Kantonsrat Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, am 28. Januar 2013 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten zu klären, welche regulatorischen und organisatorischen Massnahmen notwendig sind, damit pauschale Budget-Anpassungen in den einzelnen Direktionen analog und zusätzlich zur Leistungsgruppe 4950 vorgenommen werden können, wobei gleichzeitig erreicht werden soll, dass diese Veränderungen der Umsetzungspflicht unterliegen.

*Bericht des Regierungsrates:*

In den vergangenen Jahren hat der Kantonsrat bei der Festlegung des Budgets wiederholt den Budgetkredit der Erfolgsrechnung in der Leistungsgruppe Nr. 4950, Verrechnete Zinsen und nicht zugeordnete Sammelpositionen, pauschal verbessert. Dabei wurde jeweils der vom Regierungsrat budgetierte Ertragsüberschuss erhöht. Diese Verbesserungen waren in dieser Leistungsgruppe nicht umsetzbar, da die Leistungsgruppe keine Leistungen umfasst, die gekürzt werden können. Auch lassen sich die dort budgetierten Erträge nicht durch Massnahmen steigern. Der Regierungsrat beurteilte die pauschale Budgetanpassung deshalb als rechtlich nicht bindend.

Mit dem Postulat soll erreicht werden, dass eine vom Kantonsrat für die Leistungsgruppe Nr. 4950 beschlossene pauschale Anpassung im Budget den Regierungsrat rechtlich verpflichtet, sie unter Wahrung der gesetzlichen Rahmenbedingungen nach eigenem Gutdünken in anderen, nicht bezeichneten Leistungsgruppen umzusetzen. Dies soll auch für Budgetänderungen je Direktion in neuen Leistungsgruppen der Direktionen möglich sein, die eigens für diesen Zweck geschaffen werden sollen.

Von der Forderung des Postulats zu unterscheiden ist die zentrale Korrektur der Budgetkredite der Investitionsrechnung, die der Regierungsrat jeweils im Budgetentwurf und in der Finanzplanung vornimmt. Diese Korrektur beruht auf der Prognose des Regierungsrates über die Ausschöpfung der Budgetkredite, die sich auf die Erfahrungswerte der vergangenen Jahre stützt. Ziel der Korrektur ist die Verbesserung der Budgetgenauigkeit. Deshalb wird die Praxis der Ausschöpfungsquote laufend überprüft und wenn nötig angepasst. Die Forderung des Postulats sieht hingegen eine finanzpolitische Vorgabe vor, mit dem Ziel, den Saldo der Erfolgsrechnung zu verbessern.

**1. Rechtliche Ausgangslage**

Die Budgetkompetenz ist eine der wesentlichen Kompetenzen des Parlaments. Gemäss dem klassischen Verständnis umfasst ein Budget die Schätzung der Einnahmen und die Budgetkredite für die Ausgaben für eine Geschäftsperiode. Indirekt wird damit auch der Verwendungszweck für die Ausgaben bestimmt. Im Rahmen der Verwaltungsreform und mit dem Wechsel von der ressourcen- zur leistungsorientierten Steuerung hat der Kanton Zürich die Budgetkompetenz erweitert, sodass zusammen mit dem Budgetkredit auch die zu erbringenden Leistungen festgelegt werden. Der Regierungsrat teilt die kantonalen

Leistungen in Leistungsgruppen ein (§ 11 Abs. 1 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung, CRG, LS 611). Der Kantonsrat beschliesst für jede Leistungsgruppe einen Budgetkredit der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung sowie Indikatoren (§ 15 Abs. 1 CRG). Er muss bei der Beratung des Budgets sicherstellen, dass die Finanzen und Leistungen aufeinander abgestimmt sind (vgl. Weisung zum CRG [Vorlage 4148], Seite 31).

Der Kantonsrat ist beim Beschluss des Budgets an die Verfassung und die Gesetze gebunden (vgl. Art. 2 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV, LS 101, und § 2 Abs. 1 CRG). Regierungsrat und Kantonsrat haben die Pflicht, die gesetzlich zwingend vorgegebenen Ausgaben ins Budget aufnehmen. Die Erfahrungen aus verschiedenen Entlastungsprogrammen zeigen, dass ein hoher, wenn auch nicht genau quantifizierbarer Anteil der staatlichen Leistungen und damit des kantonalen Budgets der Erfolgsrechnung durch Gesetze zwingend vorgegeben ist. Erachtet der Kantonsrat diese nicht mehr als zweckmässig oder will er finanziellen Spielraum schaffen, muss er zuerst die entsprechenden Erlasse ändern.

Dass Regierungsrat und Kantonsrat unabhängig von den finanziellen Rahmenbedingungen und den finanzpolitischen Zielen an die gesetzlichen Verpflichtungen gebunden sind, entspricht auch dem Ergebnis der Vernehmlassung zur ersten Fassung der Zürcher Ausgabenbremse Ende der 90er-Jahre. Der damalige Vorschlag sah vor, dass der Kantonsrat und in zweiter Linie der Regierungsrat die Kompetenz erhalten sollten, zum Erreichen des gesetzlich erforderlichen mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung Ausgabenverpflichtungen aus Volksabstimmungen und aus Beschlüssen des Kantonsrates vorübergehend einzuschränken oder auszusetzen. Diese Vorschläge wurden in der Vernehmlassung insbesondere aus staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen mehrheitlich abgelehnt, weil Beschlüsse des Volkes nachträglich durch Parlament oder Regierungsrat – wenn auch nur vorübergehend – ausser Kraft gesetzt hätten werden können.

## **2. Widersprüche im Budget**

Es besteht die Gefahr von Widersprüchen zwischen den festgelegten Leistungen und Finanzen:

Mit einer pauschalen Budgetanpassung werden die vom Kantonsrat zuvor beschlossenen Leistungsgruppen-Budgets relativiert. Sie gelten nur noch vorbehältlich von Anpassungen durch den Regierungsrat zur Erreichung der Vorgaben des Kantonsrates. Zudem sind Widersprüche zwischen den vom Kantonsrat festgelegten Leistungen und

den finanziellen Mitteln zu erwarten, die aufgrund der nachträglichen Korrekturen des Regierungsrates nicht mehr auf die Leistungen abgestimmt sind. In solchen Fällen geht die Festlegung der finanziellen Mittel vor, weil darin das verfassungsrechtlich zwingende Kernelement der Budgetkompetenz des Kantonsrates liegt, während es sich bei der Leistungsbudgetierung um eine vom Gesetzgeber vorgenommene Kompetenzerweiterung handelt (vgl. Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 56 N. 7).

Wenn jedoch die vom Kantonsrat bewilligten Mittel nach Ausschöpfung des Handlungsspielraums nicht ausreichen, um die gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Leistungen zu erfüllen, hat der Regierungsrat rechtmässiges Handeln sicherzustellen und Kreditüberschreitungen in Kauf zu nehmen (vgl. Hauser, a. a. O. Art. 56 N. 6). So hat der Regierungsrat 2010 eine Kreditüberschreitung bewilligt, nachdem der Kantonsrat im Dezember 2009 den Zürcher Beitrag an den interkantonalen Finanzausgleich (NFA) um 33,5 Mio. Franken gesenkt hat, obwohl der Kanton zu dieser Zahlung gesetzlich verpflichtet war (vgl. RRB Nrn. 202/2010 und 857/2010). Im Übrigen ist die Situation, wenn die bewilligten Budgetmittel nicht ausreichen, um die gesetzlich zwingenden Leistungen zu erbringen, praktisch vergleichbar mit einem budgetlosen Zustand. In beiden Fällen sind die beschlossenen Budgetkredite in der einzelnen Leistungsgruppe zu tief bzw. nicht beschlossen, sodass die nötigen Ausgaben zur Erbringung der gesetzlich vorgegebenen Leistungen nicht getätigt werden können. Analog zum budgetlosen Zustand, der in § 19 Abs. 2 CRG geregelt wird, ist der Regierungsrat in diesem Fall ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. Die Prüfung der Unerlässlichkeit bedeutet jedoch erheblichen administrativen Aufwand und führt zu Rechtsunsicherheit.

Diese Ausführungen gelten analog für die Stufe Direktionen, wo durch das Postulat die Schaffung neuer Leistungsgruppen angestrebt wird, in denen der Kantonsrat – analog und zusätzlich zur Leistungsgruppe Nr. 4950 – pauschale Budgetanpassungen je Direktion vornehmen kann.

### **3. Regierungsrat bestimmt finanzpolitische Prioritäten**

Damit führt die mit dem Postulat angestrebte Umsetzungspflicht zu Ergebnissen, die nicht im Interesse des Kantons sind:

- Der Kantonsrat verzichtet bei der Festlegung des Budgets de facto auf die Steuerung von Leistungen und Finanzen und beschränkt sich auf die Festlegung von Höchstbeträgen. Er verschiebt einen

grossen Teil seiner Budgetkompetenz und seiner Budgetverantwortung – eine der wesentlichen Kompetenzen des Parlaments – zum Regierungsrat.

- Die Budgetbeschlüsse pro Leistungsgruppe stehen im Konflikt mit dem durch die pauschalen Budgetanpassungen festgelegten Gesamtziel. Die mehrtägige Budgetdebatte des Kantonsrates zu den Budgetkrediten der einzelnen Leistungsgruppen steht unter dem Vorbehalt der Umsetzung der pauschalen Budgetanpassung durch den Regierungsrat und verliert an Bedeutung.
- Der Handlungsspielraum des Regierungsrates bei der Umsetzung der pauschalen Budgetanpassung kann die finanzpolitischen Prioritäten bestimmen.
- Wenn die pauschalen Budgetanpassungen nicht ohne Rechtsverletzung umgesetzt werden können, entsteht eine Situation, die praktisch einem budgetlosen Zustand pro Leistungsgruppe entspricht.

Der Regierungsrat lehnt deshalb die Umsetzung der Forderungen der Postulanten ab.

#### **4. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 26/2013 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi