

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 313/2010

Sitzung vom 2. März 2011

243. Motion (Periodische Publikationspflicht aller Informationen über externe Aufträge)

Kantonsrätin Barbara Steinemann, Regensdorf, Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, und Kantonsrätin Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, haben am 25. Oktober 2010 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat hat die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, wonach in Zukunft sämtliche Zahlen und Daten über die Vergabe von Aufträgen in der Höhe von mindestens 10 000 Franken an externe Berater, insbesondere auch Gutachten, periodisch im Geschäftsbericht des Regierungsrates zu veröffentlichen sind. Dies gilt nicht für die ausgelagerten öffentlich-rechtlichen Anstalten. Transparent zu machen sind insbesondere die folgenden Informationen:

- Welche Mandate werden an welche Auftragnehmer erteilt und welches Ziel verfolgt die Verwaltung damit?
- Aus welchem Grund kann die Verwaltung dem Auftrag nicht selber nachkommen?
- Wie hoch ist das Honorar?

Die externen Mandate für strafrechtliche Verfahren, insbesondere forensische Gutachten, sind als Gesamtsumme auszuweisen.

Begründung:

Die Vergabe der externen Beratungsmandate soll im Steigen begriffen sein. Eine Offenlegung und Rechenschaftspflicht schafft Transparenz und kann dem Parlament bei der Beurteilung von Globalbudgets behilflich sein. Seit einiger Zeit hält der Regierungsrat zudem das Öffentlichkeitsprinzip hoch. Konsequenterweise sollte dies auch für verwaltungsexterne Aufträge gelten.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Barbara Steinemann, Regensdorf, Robert Brunner, Steinmaur, und Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Gemäss Art. 71 Abs. 1 lit. f der Kantonsverfassung (KV, LS 101) berichtet der Regierungsrat dem Kantonsrat jährlich über seine Tätigkeit. Auf Gesetzesstufe ist die Berichterstattung des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) geregelt. Gemäss § 27 Abs. 1 CRG legt der Regierungsrat im Geschäftsbericht Rechenschaft über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres im Kanton ab. Der Geschäftsbericht besteht aus dem Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit, den Ergebnissen der Leistungsgruppen, der Jahresrechnung, den Berichterstattungen weiterer Behörden und aus einer konsolidierten Rechnung (§ 27 Abs. 2 CRG). Er bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat (§ 27 Abs. 3 CRG).

Diese gesetzlichen Bestimmungen werden in der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV, LS 611.2) und in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) konkretisiert. Gemäss § 24 Abs. 1 FCV stellt der Regierungsrat im Geschäftsbericht für den Kanton, die Direktionen und die Staatskanzlei sowie die Leistungsgruppen insbesondere die Hauptereignisse des vergangenen Jahres, die Umsetzung der Ziele, die finanzielle Entwicklung, die Entwicklung der Indikatorenwerte der Leistungsgruppen und die wichtigsten Projekte dar. § 10 VOG RR regelt die Zuständigkeiten für die Erarbeitung der einzelnen Teile des Geschäftsberichts.

2. Mit der Motion wird verlangt, dass auf Gesetzesstufe (vgl. § 14 Abs. 2 Kantonsratsgesetz, KRG, LS 171.1) eine Regelung zu treffen sei, wonach im Geschäftsbericht des Regierungsrates sämtliche Zahlen und Daten über die Vergabe von Aufträgen von mindestens Fr. 10000 an externe Beraterinnen und Berater aufzuführen sind, wobei die Art der Mandate, der Name der Auftragsnehmerin oder des Auftragsnehmers, der Zweck des Auftrages und die Höhe der Entschädigung zu nennen seien. Damit wird eine Regelung gefordert, die in einem formellen Gesetz nicht stufengerecht ist. Das geltende Recht verlangt vom Regierungsrat, in seinem Geschäftsbericht über «die wichtigsten Entwicklungen» des vergangenen Jahres Rechenschaft abzulegen. Eine detaillierte Regelung im verlangten Sinn ins Gesetz selbst aufzunehmen, wäre im Vergleich zu den bestehenden Normen über die Geschäftsberichterstattung nicht nur systemwidrig, sondern widerspräche auch der Regelungsidee von Art. 38 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101), wonach nur die wichtigen Grundsätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, und weniger wichtige, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, in der Form der Verordnung erlassen werden (Art. 38 Abs. 2 KV). Mit der vorliegenden Motion wird eine Regelung verlangt, die einen Detail-

lierungsgrad aufweist, der gar deutlich höher ist als die bestehenden Vorschriften über die Ausgestaltung des Rechenschaftsberichts auf Verordnungsstufe. Selbst auf Verordnungsstufe wäre es nicht angezeigt, die Anforderungen an einen einzigen Teilbereich der Berichterstattung derart detailliert zu regeln. Hinzu kommt, dass die von der Motion verlangte Regelung nur einen Teilbereich betreffen würde, der im Vergleich zur gesamten Geschäftstätigkeit des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung offensichtlich von untergeordneter Bedeutung ist: Einzig für die Darstellung der Aufträge an Dritte würde das Gesetz detaillierte Anforderungen umschreiben. Die verlangte Regelung erweist sich damit nicht als sachgerecht und ist deshalb abzulehnen.

3. Es ist zweifelhaft, ob die detaillierte Offenlegung aller Verwaltungsaufträge dem Kantonsrat bei der Beurteilung der Globalbudgets hilfreich wäre. Die Rechnungslegung nach Globalbudget soll von der Betrachtung nach Kostenart weg zur Transparenz über die Leistungen des Kantons, über die Wirkungen und Wirtschaftlichkeit führen. Die Vergabe von Aufträgen stellt jedoch eine einzelne Kostenart dar, die bei der Leistungserbringung auftritt. Eine detaillierte Zusammenstellung aller Verwaltungsaufträge führt zurück zur Betrachtung nach Kostenart, ohne zur Verbesserung der Transparenz über die Kosten der Leistungen des Kantons beizutragen.

4. Die mit der Motion geforderte Regelung ist aber auch aus praktischen Gründen abzulehnen. Gemäss dem Titel der Motion hat der Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die zur Publikation «aller Informationen über externe Aufträge» verpflichtet. Dem Motionstext lässt sich einschränkend entnehmen, dass sich das Anliegen nur auf Aufträge an «externe Berater» bezieht. Bloss beispielhaft werden Gutachtensaufträge genannt. Einschränkend wird verlangt, dass Aufträge im Zusammenhang mit strafrechtlichen Verfahren, insbesondere forensische Gutachten, nicht detailliert, sondern nur als Gesamtsumme auszuweisen seien. Die Formulierung der Motion zeigt bereits auf, dass der Begriff „Berater“ nur sehr schwer zu umschreiben ist und sich kaum von den übrigen Aufträgen an Dritte abgrenzen lässt. Trotzdem werden detaillierte Auskünfte über die Mandate erwartet.

Von der kantonalen Verwaltung werden sehr viele Aufträge in unterschiedlichsten Bereichen an externe Dritte vergeben, die im weitesten Sinne als Beratungsmandate verstanden werden können. Die Gründe für eine Zusammenarbeit mit externen Dritten sind vielfältig (spezifisches Fachwissen, Unregelmässigkeit des Arbeitsanfalls, Bedarf nach Beurteilung durch verwaltungsunabhängige Person usw.; vgl. auch Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 340/2006 betreffend Externe Berater in der kantonalen Verwaltung).

So werden beispielsweise zur Begutachtung der Beschaffenheit von Bauwerken (Strasse, Brücken, Hochbauten) Ingenieurbüros und Architekturbüros beigezogen, und diese erhalten regelmässig auch Aufträge im Zusammenhang mit der Ausführung von Bauwerken. Spezialisierte Büros werden sodann bei der Planung und Umsetzung von Projekten der Geotechnik, Vermessung, Hydrologie, Altlastenerkundung und -sanierung usw. beigezogen. Der Beizug externer Beraterinnen und Berater erweist sich ferner als unerlässlich bei der Beschaffung, beim Aufbau und beim Betrieb von IT-Systemen. Auch für komplexe Beschaffungsvorhaben in vielerlei Bereichen ist die Verwaltung oft auf externe Unterstützung angewiesen. Dritte werden schliesslich auch mit der Durchführung von Case Managements betraut. In all diesen beispielhaft genannten Bereichen beläuft sich die Vergabesumme sehr rasch oder gar regelmässig auf mehr als Fr. 10 000 im Einzelfall. Weshalb indessen nur im Bereich der «externen Mandate für strafrechtliche Verfahren» die Kosten der einzelnen Aufträge nur als Gesamtkosten auszuweisen sind, wie die Motion dies verlangt, ist nicht einzusehen. In weiteren Bereichen, so z. B. im Case Management, wäre es nicht zweckmässig, die einzelnen Mandate und die damit verfolgten Ziele sowie die Entschädigung im Geschäftsbericht einzeln und nicht als Gesamtsumme zu nennen.

5. Angesichts der grossen Zahl an Aufträgen für Beratungsdienstleistungen wäre die Aufbereitung einer aussagekräftigen, für die Öffentlichkeit bestimmten Berichterstattung zu jedem einzelnen Auftrag in dem von der Motion verlangten Detaillierungsgrad mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden und würde zu einer unverhältnismässigen Aufblähung des Geschäftsberichts führen. Es ist nicht erkennbar, welcher gewichtige Nutzen diesen Tatsachen gegenübersteht.

6. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 313/2010 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi