

3. Gerichtliche Kontrolle von gebundenen Ausgaben

Antrag der Finanzkommission vom 4. April 2019 zur parlamentarischen Initiative von Davide Loss

KR-Nr. 30a/2017

Tobias Langenegger (SP, Zürich), Präsident der Finanzkommission (FIKO): Hintergrund der vorliegenden PI Loss ist ein Beschluss des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 5. Oktober 2016. Darin wird festgehalten, dass die Mitglieder des Kantonsrates sowie weitere Bürgerinnen und Bürger nicht legitimiert seien, Beschwerde gegen Beschlüsse des Regierungsrates über gebundene Ausgaben zu erheben. Das generelle Interesse an der Einhaltung der Finanzkompetenzordnung genüge für die Beschwerdelegitimation nicht. Sie erinnern sich, es ging darum, dass die Regierung das elektronische Patientendossier aus dem Lotteriefonds finanzieren wollte. Der Kantonsrat lehnte dies ab, und nur wenige Tage später hat die Regierung diese Ausgaben als gebunden erklärt. Die Eigenschaft als Stimmbürgerin beziehungsweise Stimmbürger begründe ebenfalls kein tatsächliches Interesse für die Erhebung einer Beschwerde wegen Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips. Gleiches gelte auch für von Kantonsratsmitgliedern vertretene Interessen an einem korrekten Umgang mit den Staatsfinanzen.

Nach dieser Entscheidung des Verwaltungsgerichts besteht im Kanton Zürich eine Gesetzeslücke. Faktisch hat der Regierungsrat die Kompetenz, einmalige Ausgaben von bis zu 6 Millionen Franken beziehungsweise wiederkehrende Ausgaben bis zu 600'000 Franken – das ist die Grenze für das fakultative Referendum gemäss Artikel 33 Absatz 1 litera d der Kantonsverfassung – als gebunden zu erklären und in Eigenregie zu bewilligen, ohne dass die Rechtmässigkeit der Gebundenheit gerichtlich überprüft werden kann. Beschliesst der Regierungsrat eine Ausgabe von mehr als 6 Millionen Franken und bezeichnet diese als gebunden, obwohl sie neu ist, können die Stimmberechtigten Stimmrechtsbeschwerde erheben und geltend machen, die Ausgabe sei zu Unrecht nicht dem fakultativen Referendum unterstellt worden, was ihre politischen Rechte verletze. Liegt die Ausgabe hingegen unter der Schwelle für das Finanzreferendum, kann sie nach dem Entscheid des Verwaltungsgerichts von niemandem angefochten werden.

Aus Sicht der Initianten ist dieser Umstand staatspolitisch bedenklich und stellt die Gewaltenteilung grundsätzlich infrage. Sie kommen zur Erkenntnis, dass eine gerichtliche Kontrolle der Bewilligung von gebundenen Ausgaben über 3 Millionen Franken möglich sein muss, um das Gleichgewicht der drei Staatsgewalten nicht einseitig zugunsten der Exekutive zu verschieben. Beschlüsse über gebundene Ausgaben jenseits seiner eigenen Ausgabenkompetenz nach Artikel 68 Absatz 2 der Kantonsverfassung – 3 Millionen Franken für einmalige oder 300'000 Franken für wiederkehrende Ausgaben – soll der Regierungsrat deshalb der Geschäftsleitung des Kantonsrates mitteilen. Dem Kantonsrat möchten die Initianten zudem per Gesetz ein Anfechtungsrecht einräumen, welches von der Geschäftsleitung ausgeübt werden soll. Gestützt auf den neuen Paragraphen 37a des Gesetzes

über Controlling und Rechnungslegung, kurz CRG, hätte der Kantonsrat folglich zukünftig die Möglichkeit, die Rechtmässigkeit der Gebundenheit von Ausgaben direkt durch das Bundesgericht überprüfen zu lassen.

In ihren Beratungen hat die Finanzkommission der letzten Legislatur die mit der PI angesprochene Problematik anerkannt. Im Vordergrund steht für sie aber nicht eine gerichtliche, sondern eine politische, also eine rechtliche Schliessung der Gesetzeslücke. Solange keine relevanten Sachverhalte vorliegen, sollen die im normalen politischen Prozess wahrgenommenen Kompetenzen nicht durch Gerichtsverfahren blockiert oder beschnitten werden. Die Kommission lehnt deshalb die PI einstimmig ab.

Hingegen fand in der Kommission mit 7 zu 4 Stimmen die im Dispositiv auf den Seiten 2 und 3 dargestellte Änderung der Kantonsverfassung und des CRG, mit der die Gesetzeslücke vollständig geschlossen werden kann, eine Mehrheit. Dementsprechend beantragt die Kommissionsmehrheit, in der Verfassung die Grenze für das fakultative Referendum bei Beschlüssen des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von 6 auf 4 Millionen Franken und über neue wiederkehrende Ausgaben von 600'000 auf 400'000 Franken zu senken. Gleichzeitig soll der Regierungsrat im Rahmen des Budgets künftig über neue einmalige Ausgaben bis 4 Millionen Franken – bisher war diese Grenze bei 3 Millionen Franken – und neue wiederkehrende Ausgaben bis jährlich 400'000 Franken – bisher waren dies 300'000 Franken – beschliessen können.

Um die gewohnte Systematik beibehalten zu können, werden weitere Gesetzesbestimmungen in der Kantonsverfassung und im CRG auf die neuen Grenzwerte angepasst. Insgesamt erfährt der Regierungsrat mit den Anpassungen eine massvolle Anhebung seiner Ausgabenkompetenz. Als Ausgleich dazu kann gegen eine vom Regierungsrat neu beschlossene, als gebunden deklarierte, einmalige Ausgabe von mehr als 4 Millionen Franken Stimmrechtsbeschwerde erhoben und geltend gemacht werden, die Ausgabe sei zu Unrecht als gebunden erklärt und nicht dem fakultativen Referendum unterstellt worden, was die politischen Rechte von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern verletze.

Die Kommissionsminderheit lehnt die geänderte PI ab. Obwohl auch sie die Problematik anerkennt, möchte sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer punktuellen Verfassungsänderung mit dem damit einhergehenden Aufwand, also konkret einer Volksabstimmung, absehen. Sie erwartet aber vom Regierungsrat, dass er die Problematik für die nächste Verfassungsrevision proaktiv aufnimmt. Der Vertreter der Grünen Fraktion war zudem nicht bereit, die Ausgabenkompetenzen des Regierungsrates zu erhöhen.

Der Regierungsrat wiederum hält im Rahmen seiner Stellungnahme zum vorbehaltenen Beschluss der Finanzkommission unter anderem fest, dass er nicht einfach frei sei, eine Ausgabe als gebunden oder als neu zu bezeichnen. Vielmehr ist sein diesbezüglicher Handlungsspielraum präzise eingeschränkt. Eine Gesetzeslücke im rechtlichen Sinne liegt nach den bestehenden Zuständigkeiten gemäss Verfassung und Gesetz nicht vor. Die Einhaltung und der korrekte Vollzug der verfassungsrechtlich und gesetzlich festgelegten finanziellen Zuständigkeiten von

Volk, Kantonsrat und Regierungsrat ist eine grundlegende Aufgabe, welche er mit der gebotenen Sorgfalt vollzieht.

Weiter gibt der Regierungsrat zu verstehen, dass er eine Beurteilung, dass grundsätzliche oder häufige Abweichungen von der korrekten Einschätzung der für die Bewilligung zuständigen Behörde vorkommen, aus den vorgenannten Gründen als unzutreffend erachtet. Seines Erachtens kann es sich höchstens um Einzelfälle handeln, deren Beurteilung, so denn das Bundesgericht eine solche im Rahmen einer Beschwerde vornehmen würde, zudem offen wäre. Ein allgemeiner Missstand, der eine Verfassungsrevision rechtfertigen würde, liegt nicht vor. Sofern der Kantonsrat in spezifischen Aufgabengebieten der Ansicht sein sollte, dass der Regierungsrat über zu viel Handlungsspielraum verfüge, kann er die entsprechenden spezialgesetzlichen Grundlagen gezielt anpassen. Aufgrund von möglichen Einzelfällen müssen nicht die bewährten geltenden Zuständigkeiten allgemein angepasst werden.

Neben der ursprünglichen lehnt der Regierungsrat auch die geänderte PI ab. In den heutigen Zuständigkeitsgrenzen zum Beschluss von neuen Ausgaben sind aus seiner Sicht zwei grundsätzliche Fragestellungen enthalten, die mit dem vorliegenden Vorschlag nicht gelöst werden: Erstens sinken die realen Zuständigkeitsgrenzen durch das Bevölkerungswachstum und die Teuerung stetig. Angepasst mit Bevölkerungswachstum und Teuerung müsste die Zuständigkeitsgrenze des Regierungsrates heute bei rund 3,7 anstatt 3 Millionen Franken respektive für das fakultative Referendum bei rund 7,4 Millionen anstatt 6 Millionen Franken liegen. Zweitens sind die Zuständigkeitsgrenzen im Kanton Zürich – gerade im Vergleich mit anderen Kantonen – allgemein tief. So ist der Schnitt pro Ausgabe in Eigenkompetenz des Regierungsrates im Kanton Zürich bei 2 Millionen Franken; das berechnet sich aus 3 Millionen durch etwa 1,5 Millionen Einwohner. Dagegen ist der Schnitt im Kanton Aargau bei 3 und im Kanton Schwyz bei 6.40 Franken pro Einwohnerin und Einwohner. Grössere Kantone haben aber auch tiefere Kompetenzschnitte, wie beispielsweise der Kanton Bern mit einem Schnitt pro Kopf von 95 Rappen.

Die Zuständigkeitsgrenzen sind nach Meinung des Regierungsrates aber auch unter dem Aspekt der Geschwindigkeit des Verwaltungshandelns zu beurteilen. Je tiefer die Finanzkompetenz für den Regierungsrat festgelegt wird, umso länger dauern die Abläufe, bis ein grösseres Vorhaben umgesetzt werden kann.

Im Namen der Mehrheit der Finanzkommission gemäss vorangehender Legislatur beantrage ich Ihnen, der geänderten PI zuzustimmen. Besten Dank.

Diego Bonato (SVP, Aesch): Bei dieser Vorlage geht es um nicht mehr und nicht weniger als eine Verfassungsänderung, also eine Anpassung unserer obersten und wichtigsten Grundlage allen politischen Handelns im Namen des Zürcher Volkes. Wie kommt es zu so einer gewichtigen Vorlage zur Änderung unserer Verfassung? Ich muss Ihnen sagen, das hat eine unsägliche Vorgeschichte, die ganz allein durch den Regierungsrat zu verantworten ist. Und weiter ist die verharmlosende Stellungnahme des Regierungsrates zu dieser Verfassungsänderung ent-

schieden zurückzuweisen. Viel zu wichtig ist die Korrektur der faktischen Schwächung der Gewaltentrennung bei den Finanzkompetenzen. Die Schwächung wurde durch den rein formaljuristisch gefällten Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts betreffend gebundene Ausgaben ausgelöst. Beides muss ich ansprechen, die unsägliche Vorgeschichte wie die verharmlosende Stellungnahme des Regierungsrates.

Im März 2016 beschloss die Finanzkommission mit grossem Mehr das Nichteintreten auf den Antrag des Regierungsrates, die Einführung des elektronischen Patientendossiers durch die Gesundheitsdirektion aus dem Lotteriefonds zu finanzieren (*Vorlage 5247*). Beantragt war ein Betrag von rund 5 Millionen Franken aus diesem Fonds, der eigentlich für allgemein kulturelle Organisationen beziehungsweise Projekte geöffnet ist. Es war zu offensichtlich, dass hier ein Versuch vorlag, Kosten, die gemäss Bundesgesetz durch die Spitäler und Ärzte zu tragen waren, durch den Fonds tragen zu lassen. Die Gesundheitsdirektion spielte dabei eine führende Rolle, allen voran der damalige Regierungsrat Doktor jur. Thomas Heiniger. Der für Lotteriefondsgelder jeweils zwingend notwendige Verein wurde ein Jahr zuvor vom Kanton selbst gegründet, benannt wurde die Trägerschaft ZAD (*Zürich Affinity Domain*). Der Verein wurde beim Kanton domiziliert, von Mitarbeitern der Gesundheitsdirektion geführt und präsiert, und diese warben die Mitglieder. Mir bleibt heute noch die Spucke weg ob diesem dreisten Vorgehen der Gesundheitsdirektion. Der Kantonsrat folgte der Finanzkommission mit analog grossem Mehr und trat auf dieses dreiste Vorgehen nicht ein.

Doch das Unsägliche kommt erst: Die Gesundheitsdirektion stellte sich noch im Mai 2016 neu auf den Standpunkt, dass die Einführung des elektronischen Patientendossiers nach dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung, CRG, in Verbindung mit dem Staatsbeitragsgesetz, eine gebundene Ausgabe des Kantons sei. Der Regierungsrat setzte sich damit schlicht über den Beschluss des Kantonsrates hinweg und sprach 3,575 Millionen Franken Subvention zulasten der laufenden Rechnung wegen Gebundenheit nach CRG. Das war nun aus Sicht Kantonsrat oberdreist. In Sachen Finanzkompetenzen kann der Regierungsrat gemäss aktueller Verfassung für sogenannte neue einmalige Ausgaben Beträge bis 3 Millionen Franken selbst beschliessen. Über 3 Millionen Franken ist der Kantonsrat zuständig, aber grundsätzlich nur bis 6 Millionen Franken gemäss Verfassung, denn ab 6 Millionen kann das fakultative Referendum durch Stimmberechtigte ergriffen werden. Keine Finanzgrenze ist aber gemäss Verfassung Artikel 68 gesetzt, falls es sich um gebundene Ausgaben handelt. Gebunden sind gemäss CRG Paragraf 37 grundsätzlich Gelder, die zur Erfüllung von Gesetzesaufgaben zwingend notwendig sind. Gebundene Ausgaben kann der Regierungsrat also in unbegrenzter Höhe beschliessen, sie sind ja zwingend auszugeben.

Falls man nun der Meinung ist, dass eine neue einmalige Ausgabe zu Unrecht durch den Regierungsrat als gebunden bezeichnet wurde, kann man eine Beschwerde erheben. Dies als einziges und letztes Mittel. Genau dies wurde 2016 von Kantonsräten dann auch gemacht. Sie erhoben Beschwerde gegen die Staatsausgaben für die elektronischen Patientendossiers, da diese Kosten von Spitälern

und Ärzten zu tragen sind. Kantonsrat Michael Zeugin war einer dieser Beschwerdeführer. Er war damals wie ich Mitglied der Finanzkommission, ist wie ich wiedergewählt, und wir kämpfen beide für korrekte Finanzkompetenzen. Er kann persönlich bezeugen, wie die Dinge sich in der Folge entwickelten. Denn jetzt komme ich zum Entscheid des Verwaltungsgerichts und zur verharmlosenden Haltung des Regierungsrates zu diesem Entscheid. Die Ausgangslage seit dem Entscheid des Verwaltungsgerichts wurde bestens vom FIKO-Präsidenten beschrieben. Wesentlich ist nun, dass damit der Regierungsrat seit dem Jahr 2016 einen vollständigen Freipass für gebundene Ausgaben bis 6 Millionen Franken hat, da für Ausgaben zwischen 3 und 6 Millionen Franken nicht einmal eine Beschwerde mehr gemacht werden kann. Das ist staatspolitisch bedenklich und wurde vom Verwaltungsgericht schlicht nicht bedacht. Für mich ist aber klar: Ein unsäglicher Fall wie bei den Ausgaben der Gesundheitsdirektion für das elektronische Patientendossier darf sich grundsätzlich nicht wiederholen. Dem Regierungsrat wird dieser Fall bei der absehbaren Abstimmung über die Verfassungsänderung so richtig um die Ohren fliegen.

Die Regierung sagt nun aber: Es ist alles halb so schlimm, denn die gebundenen Ausgaben sind so oder so zwingend auszugeben, die Grenzen sind tief. Und es betrifft gar nicht so viele Fälle von neuen einmaligen Ausgaben. Dazu sage ich: Der Ermessensspielraum, was genau gebunden ist, ist gross. Dem kann man gut mit einer schärferen Regelung von Finanzkompetenzen begegnen. Durch die Herabsetzung der Grenze des fakultativen Referendums von 6 Millionen auf die vorgeschlagenen 4 Millionen Franken kann eine Stimmrechtsbeschwerde nun früher greifen und die direkte Demokratie wird gestärkt. Das ist Kontrolle und hat präventive Wirkung. Und aufgrund des jetzigen CRG muss der Regierungsrat im Geschäftsbericht alle neuen einmaligen Ausgaben offenlegen. Schauen Sie bitte in der Jahresrechnung 2018 die Seiten 62 und 63, in der Jahresrechnung 2017 die Seiten 43 und 44 und in der Jahresrechnung 2016 die Seiten 39 und 40 an, Sie werden staunen: jede Zeile eine eigene neue einmalige Ausgabe in Millionenhöhe, dies über sechs Seiten mit ganz vielen Ausgaben zwischen 3 und 6 Millionen Franken. Dies ist alles andere als wenig. Bei Annahme der Verfassungsänderung greift die Beschwerdemöglichkeit ab 4 Millionen Franken, und das ist unserer direkten Demokratie angemessen und muss umgehend eingeführt und nicht auf den Nimmerleinstag verschoben werden. Und falls sich der Regierung finanzpolitisch vertrauenswürdig verhält, sind ja auch keine Beschwerden von uns Stimmberechtigten zu erheben. Und es besteht auch keine unheilige Allianz in dieser Sache, denn von links bis rechts ist man sich einig: Die Gewaltentrennung muss gestärkt werden. Danke.

Davide Loss (SP, Adliswil): Der Auslöser für meine parlamentarische Initiative – meine Vorredner haben bereits darauf hingewiesen, ist die ziemlich unschöne Causa «Elektronisches Patientendossier». Das Verwaltungsgericht ist auf eine Beschwerde von zahlreichen Ratsmitgliedern, mit welcher eine gebundene Ausgabe des Regierungsrates in der Höhe von 3,75 Millionen Franken angefochten

wurden war, nicht eingetreten und hat festgehalten, dass die Mitglieder des Kantonsrates, gleich wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger, nicht legitimiert seien, Beschwerden gegen Beschlüsse des Regierungsrates über gebundene Ausgaben zu erheben, weil sie nämlich nicht stärker betroffen seien als die Allgemeinheit. Dies führt dazu, dass wir bei den Ausgaben, die als gebunden erklärt werden, eine gesetzliche Lücke haben. Faktisch kann der Regierungsrat, wenn er eine Ausgabe als gebunden erklärt, einmalig bis zu 6 Millionen Franken ausgeben. Zwar kann der Regierungsrat bis 3 Millionen Franken ohnehin in Eigenregie entscheiden, ob jetzt gebunden oder nicht, ob die Ausgabe zu bewilligen sei, aber eben: Über 3 Millionen Franken ist der Kantonsrat zuständig. Die Ausgabe in der Causa «Elektronisches Patientendossier» wurde also zu Unrecht nicht dem Kantonsrat vorgelegt, und damit wurde die Gewaltentrennung mit Füßen getreten.

Wenn jetzt der Regierungsrat eine Ausgabe, die eigentlich in die Kompetenz des Kantonsrates fallen würde, als gebunden erklärt, kann er quasi die Kompetenz unseres Rates übersteuern, und das ist sehr stossend und staatspolitisch bedenklich. Wir haben also eine Lücke, die zumindest zwischen 3 und 6 Millionen Franken besteht, denn ab 6 Millionen ist das fakultative Referendum möglich. Wenn also eine Ausgabe über 6 Millionen als gebunden erklärt wird, kann mittels einer Stimmrechtsbeschwerde gerügt werden, dass die Ausgabe zu Unrecht als gebunden und nicht dem fakultativen Referendum unterstellt worden sei.

Wie bereits gesagt ist dringender Handlungsbedarf gegeben, denn die heutige Regelung ist staatspolitisch höchst bedenklich und stellt die Gewaltentrennung grundsätzlich infrage. Wir sind hier gefordert.

Die Initianten schlugen eine gerichtliche Kontrolle der gebundenen Ausgaben vor. Die FIKO hat indes eine andere, sehr elegante Lösung gefunden, um die bestehende Lücke zu schliessen. So soll in der Kantonsverfassung die Grenze für das fakultative Referendum bei Beschlüssen des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von 6 Millionen auf 4 Millionen Franken und über neue wiederkehrende Ausgaben von 600'000 auf 400'000 Franken gesenkt werden. Gleichzeitig soll der Regierungsrat im Rahmen des Budgets künftig über neue einmalige Ausgaben bis 4 Millionen Franken und neue wiederkehrende Ausgaben bis jährlich 400'000 Franken beschliessen können. Es muss hier auch beachtet werden, dass seit der Festlegung der Ausgabenkompetenzen im Jahr 2005 die Teuerung zugenommen hat. Es ist deshalb ohnehin angezeigt, die Ausgabenkompetenzen des Regierungsrates massvoll zu erhöhen. Mit dem Vorschlag der FIKO braucht es keine gerichtliche Kontrolle mehr. Mit dieser Lösung, die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates und die Grenze für das fakultative Referendum anzugleichen, wird die bestehende Lücke geschlossen. Deklariert der Regierungsrat eine einmalige Ausgabe von mehr als 4 Millionen Franken als gebunden, kann dagegen Stimmrechtsbeschwerde erhoben und geltend gemacht werden, die Ausgabe sei zu Unrecht als gebunden erklärt und nicht dem fakultativen Referendum unterstellt worden, was die politischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verletze.

Man kann schon sagen, dieser Einzelfall rechtfertige eine Verfassungsänderung nicht. Es geht aber hier nicht um den Einzelfall, und das muss in aller Klarheit

gesagt werden. Es geht um eine grundlegende staatspolitische Angelegenheit: Soll der Regierungsrat die Kompetenz des Kantonsrates dadurch aushebeln können, indem er eine Ausgabe als gebunden erklärt? Jede und jeder in diesem Saal, dem die Gewaltentrennung ein Anliegen ist, muss dieser geänderten parlamentarischen Initiative zustimmen.

Ich bitte Sie, nehmen Sie dieses wichtige staatspolitische Anliegen ernst und stimmen Sie der geänderten parlamentarischen Initiative zu. Besten Dank.

Beatrix Frey (FDP, Meilen): Auch wir nehmen das Anliegen ernst und inhaltlich haben wir eine grosse Übereinstimmung mit der FIKO-Mehrheit. So anerkennen auch wir, dass die parlamentarische Initiative zu Recht auf eine unschöne Lücke hinweist, indem einmalige Ausgaben zwischen 3 und 6 Millionen und wiederkehrende Ausgaben zwischen 300'000 und 600'000 Franken weder dem fakultativen Referendum unterliegen noch gerichtlich angefochten werden können. Und wie die FIKO-Mehrheit sind auch wir klar und dezidiert der Meinung, dass diese Lücke über die gängigen parlamentarischen Volksrechte geschlossen werden soll und nicht über den Gerichtsweg. Und auch wir haben nichts dagegen, dass die Finanzkompetenzen des Regierungsrates massvoll erhöht werden.

Und dennoch kommen wir in Bezug auf die Vorlage zu einem anderen Schluss und sind für die Ablehnung, weil wir eine Verfassungsänderung ausschliesslich für diesen Zweck für unverhältnismässig halten; dies insbesondere aus zwei Gründen: Das eine wurde bereits genannt, die Verhältnismässigkeit ist in Bezug auf die Anzahl Fälle zu beurteilen. Es handelt sich um etwa 100 Beschlüsse pro Jahr mit einem Ausgabenvolumen von rund einer Viertelmilliarde Franken, die als gebunden erklärt werden und in diesem sogenannten beschwerdefreien – ich sage bewusst nicht «rechtsfreien», sondern «beschwerdefreien» – Raum beschlossen werden. Hier gibt es aber durchaus die Möglichkeit, dass die Aufsichtskommissionen und vor allem die Finanzkontrolle sich diese Beschlüsse anschauen, der Verwaltung und der Regierung auf die Finger schauen und entsprechend falsch ausgelegte Gebundenheitserklärungen monieren. Das wird auch gemacht, das kann ich aus eigener Erfahrung in der Finanzkommission durchaus bestätigen.

Noch wichtiger ist für uns aber der zweite Punkt, dass es nämlich so ist, dass wir mit dem Staatsbeitragsgesetz ein Gesetz haben, das der Regierung heute erlaubt, die Frage der Gebundenheit von Ausgaben, vor allem auch von Staatsbeiträgen sehr grosszügig zu interpretieren; und dies vor allem dann, wenn es der Kantonsrat verpasst, in sogenannten spezialgesetzlichen Regelungen klare Kriterien für die Ausgaben zu definieren, und das passiert noch relativ oft. Solange dies der Fall ist, Diego Bonato, wirst du auch mit dem Gericht nicht glücklich werden, da kannst du dich empören, so viel du möchtest. Die Gebundenheitsfrage ist heute relativ grosszügig interpretierbar, wird grosszügig angewendet, und da kann dann auch ein Gericht nicht anders entscheiden. Wenn es euch also ein Anliegen ist, dass die Gebundenheit von Ausgaben eingeschränkt wird, dann müsst ihr nicht diese Verfassungsänderung anstreben, sondern dann müsst ihr das Staatsbeitragsgesetz ändern.

Darum kurz und gut: Der Antrag der FIKO bringt viel Aufwand und wenig Nutzen, rechtfertigt aus unserer Sicht keine eigenständige Verfassungsänderung und löst das Problem der grosszügig als gebunden deklarierten Ausgaben nicht. Die FDP lehnt es deshalb ab, ist aber natürlich bereit, die Lücke bei der nächsten Verfassungsänderung zu schliessen, und ist natürlich auch offen für Vorschläge, wie der Handlungsspielraum für gebundene Ausgaben präzisiert werden kann. Besten Dank.

Cyrill von Planta (GLP, Zürich): Die Grünliberalen werden der geänderten parlamentarischen Initiative zustimmen. Wir waren selbst involviert in dieses gescheiterte Gerichtsverfahren gegen das elektronische Patientendossier und wir sind der Ansicht, dass dieser Missstand behoben werden muss. Wieso müssen wir diesen Missstand beheben? Man kann jetzt natürlich sagen «Das ist ein Einzelfall Heiniger», aber wir müssen diesen Missstand beheben, weil Altregierungsrat Heiniger, zurückblickend betrachtet, damit durchgekommen ist. Die Konsequenzen waren relativ bescheiden: Es mussten kleinere Beträge zurückgezahlt werden, aber am Ende konnte er machen, was er wollte – an der Kontrolle und am Willen des Kantonsrates vorbei. Aus diesem Grund ist es für uns gerechtfertigt, die Verfassung zu ändern. Es ist auch gerechtfertigt, die Verfassung in diesem Bereich zu ändern, weil es meiner Ansicht nach der leichteste Weg ist, wenn Sie schauen, worauf sich Heiniger damals berufen hat: Es war ein Passus im Gesundheitsgesetz, dass der Kanton im Allgemeinen die Gesundheit fördert. Und wir haben sehr viele solche Passus in den Gesetzen, die sehr allgemein gehalten sind, sodass eine Gebundenheit durch den Regierungsrat relativ schnell herbeigerufen werden kann. So gesehen ist es also einfacher, hier punktuell die Verfassung zu ändern, statt dass wir jetzt den gesamten Gesetzestext des Kantons Zürich nach irgendwelchen Stellen durchforsten, wo sich allzu leicht eine Gebundenheit herleiten liesse.

Wir denken auch, dass der Aufwand der Volksabstimmung hier vertretbar ist. Wir haben es bisher gehört, es gibt keine inhaltlichen Bedenken gegen diese – ich sage jetzt mal – Harmonisierung der Grenzen, auch von der FDP nicht. Es wird lediglich moniert, dass man hier eine Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung machen muss. Aber das ist halt unsere Arbeit, dass man, wenn man die Fehler sieht, diese eben behebt. Aus diesem Grund stimmen wir der parlamentarischen Initiative zu, und ich möchte es hier auch nicht verpassen, der Finanzkommission, die das Anliegen aufgenommen und im Wesentlichen in der Kommissionsarbeit verbessert hat, zu danken.

Selma L'Orange Seigo (Grüne, Zürich): Ich erspare Ihnen jetzt historische Ausführungen, aber es ist ja so, dass diese PI auf einen umstrittenen Regierungsratsbeschluss zurückgeht. Das heisst, es gibt irgendwie ein Bedürfnis, dem Regierungsrat auf die Finger zu schauen. Die vorgeschlagene Lösung ist jetzt unter anderem, dem Regierungsrat die Finanzkompetenzen zu erhöhen, das hat uns dann nicht so eingeleuchtet. Wir sind der Ansicht, dass der Regierungsrat genügend

Kompetenzen hat. Wir sehen allerdings schon das Problem, dass es diesen Graubereich, sag ich jetzt mal, zwischen 3 und 6 Millionen Franken gibt – das wurde hier ausgeführt –, wo man den Trick anwenden und sagen kann «das sind gebundene Ausgaben» und sich so der Anfechtbarkeit entzieht. Darum sind wir mit der Kommissionsminderheit auch der Meinung, dass man das angehen sollte, man kann das aber im Rahmen einer normalen Verfassungsrevision machen. Wir finden nicht, dass man dafür extra die Verfassung ändern muss, wir sind da ganz bei der FDP.

Und die Frage ist ja auch, wie viele Ausgaben und Beschlüsse das jetzt wirklich betrifft. Ich glaube, man kann eine grundlegende staatspolitische Sache daraus machen, aber die FIKO hat sich eine Liste präsentieren lassen, um welche Beschlüsse es geht. Man kann jetzt nicht feststellen, dass der Regierungsrat im grossen Stil neue Ausgaben reinschmuggelt, da sind viele Strassensanierungsprojekte dabei.

Wir sind hingegen auch der Meinung, dass es mit den gebundenen Ausgaben schon nicht ganz so eindeutig ist, wie der Regierungsrat in seinem Bericht darlegt. Da gibt es tatsächlich einen Spielraum und hier könnte man durchaus auch einmal strengere Massstäbe anlegen. Alles in allem sind wir allerdings der Meinung, dass hier nicht dringender Handlungsbedarf besteht. Man sollte diese Lücke im Rahmen einer Verfassungsrevision schliessen, aber wir müssen hier jetzt nicht speziell eine Verfassungsänderung anstossen – mit Volksabstimmung und allem Drum und Dran.

Wir lehnen die PI ab, auch in ihrer geänderten Form.

Farid Zeroual (CVP, Adliswil): Die PI «Gerichtliche Kontrolle von gebundenen Ausgaben» adressiert tatsächlich einen blinden Fleck bei den Kontrollmöglichkeiten, welche dem Parlament zur Verfügung stehen. Dieser Umstand hat dann auch zu intensiven Beratungen in der Finanzkommission und schlussendlich zu einer geänderten PI geführt. Die Ausführungen des Kommissionspräsidenten haben die verschiedenen Aspekte der bestehenden Gesetzeslücke und den ausgewiesenen Handlungsbedarf anschaulich aufgezeigt.

Trotz des anerkannten Handlungsbedarfs muss jedoch die Frage gestellt werden, ob es angezeigt ist, zur Regelung dieses Details eine Teilrevision der Kantonsverfassung anzustossen. Einerseits verursacht ein Urnengang einen Aufwand und den entstehenden Kosten steht im aktuellen Fall ein schwer fassbarer und vor allem dem Stimmbürger schwierig zu vermittelnder Nutzen gegenüber. Der Handlungsdruck für eine punktuelle Verfassungsänderung lässt es durchaus zu, diese Anpassung bei der nächsten Verfassungsrevision umzusetzen. Die CVP-Fraktion erachtet diese PI in der geänderten Form inhaltlich als zweckmässig, um eine Lücke in der bestehenden Gesetzgebung zu schliessen. Da es sich zwar um ein wichtiges, jedoch weniger um ein dringendes Anliegen handelt, wird die CVP-Fraktion diese PI heute ablehnen; dies mit dem Anspruch, das Thema bei einer künftigen Verfassungsrevision umzusetzen.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Ist jetzt diese PI, ist diese Vorlage eine Schlaumeierei oder ist das nun wirklich ein gravierender staatspolitischer Skandal, in dem die Rechte mit den Füßen getreten wurden? Das hat man jetzt alles gehört und ich glaube, man sollte die Sache vielleicht ein bisschen nüchterner anschauen. Vorerst haben wir ja ein Urteil des Verwaltungsgerichts. Das Verwaltungsgericht hat gesagt, es liege hier eine Lücke vor. Merkwürdigerweise haben dann die Beschwerdeführenden eine PI gemacht, aber nicht den Mut gehabt, die Sache auch ans Bundesgericht weiterzuziehen. Vielleicht wäre das Bundesgericht zu einem gegenteiligen Schluss gekommen. Es ist ja wirklich merkwürdig, wieso in der Verfassung, die ja von Notters Gnaden (*Altregierungsrat Markus Notter*) verfasst und verabschiedet wurde, diese Lücke ist. Das ist systemwidrig. Da wäre es schon interessant gewesen, wenn das Bundesgericht hier noch die Meinung dazu gesagt hätte, ob das wirklich so ist oder nicht. Aber diesen Mut hatten die Beschwerdeführenden nicht.

Jetzt haben wir diese Vorlage und darum müssen wir uns um diese Vorlage kümmern. Diese Abgrenzung zwischen nicht gebundenen und gebundenen Ausgaben ist ein altes Tummelfeld zwischen Parlament und Regierung. Es gibt auch eine sehr grosse und breite Rechtsprechung. Trotzdem gibt es immer noch ein paar Grenzfälle, wo man darüber streiten kann, was gebunden und was nicht gebunden ist. Um was wir hier diskutieren, ist die Bandbreite zwischen 3 und 6 Millionen Franken, die der Regierungsrat jetzt in eigener Regie verabschieden kann. Wir sind kein Bonsai-Kanton. Wir sind ein Kanton, der jedes Jahr 16 Milliarden Franken ausgibt. Wir diskutieren hier also um eine sehr, sehr marginale Geschichte, das sollten Sie sich wirklich auch vor Augen führen. Und wenn wir diese Lösung anschauen, die die Finanzkommission gefunden hat, dann bringt sie teilweise Verbesserungen und teilweise auch Verschlechterungen. Das Parlament wird teilweise entmachtet, weil jetzt schon die Beschlüsse über 4 Millionen Franken dem fakultativen Referendum unterstehen und nicht erst ab 6 Millionen. Wir geben Macht aus der Hand. Gleichzeitig können wir bis zu 4 Millionen Franken ohne Ausgabenbremse entscheiden, vorher waren es 3 Millionen. Der Regierungsrat bekommt auch noch ein bisschen mehr Kompetenz, weil er 4 Millionen Franken ausgeben kann und nicht nur 3 Millionen. Diese Lösung ist also insgesamt in etwa ein Nullsummenspiel mit der Machtverteilung. Aber insgesamt haben wir schon eher das Gefühl, dass diese Sache immer noch eine Strafaktion gegen Herrn Heiniger ist. Herr Heiniger ist nicht mehr im Amt, das wissen Sie, und das Problem ist eher marginal, wenn es überhaupt ein Problem ist, da es ja nur das Verwaltungsgericht festgestellt hat.

Deshalb sehen wir keinen Bedarf, jetzt die Verfassung zu ändern, und werden diese Vorlage ablehnen.

Davide Loss (SP, Adliswil) spricht zum zweiten Mal: Ich muss hier schon noch kurz auf ein paar Voten meiner Vorredner replizieren. Ich meine, man kann schon sagen, es sei ein kleiner Bereich und mache am Schluss nicht viel aus bei einem 16-Milliarden-Budget. Aber es geht doch hier darum, wer eine Ausgabe beschliesst und wer nicht. Ich habe ein gewisses Verständnis, wenn man sagt, das

sei ein sehr kleiner Bereich. Aber ich finde, die Ausgabenkompetenzen und die Verfassung sollte man schon ernst nehmen und nicht einfach sagen «Das ist ein kleiner Bereich, das macht nicht so viel Unterschied». Besonders Mühe habe ich mit der Argumentation, wenn ich da höre: «Ja, wir sind zwar inhaltlich einverstanden, inhaltlich ist es zweckmässig, aber es verursacht ein bisschen Aufwand für diesen Urnengang.» Also mit Verlaub, wir haben in diesem Kanton schon über weniger wichtige Dinge abgestimmt. Frau Frey, ich habe schon ein bisschen Mühe, wenn ich höre, dass Sie das eigentlich eine gute Sache finden, es aber jetzt doch nicht wollen. Wurden Sie gewählt, um die Gesetze zu erlassen und zu ändern, wenn es angezeigt ist, oder wurden Sie gewählt, um alles so zu lassen, wie es ist? Wo bleibt hier Ihr liberaler Geist?

Wir haben hier ein staatspolitisches Problem, und die Finanzkommission hat eine gangbare, pragmatische Lösung vorgeschlagen. Ich bitte Sie, stimmen Sie dieser zu.

Regierungsrat Ernst Stocker: Der Regierungsrat anerkennt, dass mit dieser neuen Lösung die Zuständigkeiten verändert werden, dass die Regierung mehr Kompetenzen bekommt. Die Regierung ist aber trotzdem der Meinung, dass dieses Vorgehen und diese Problemlösung nicht sinnvoll sind. Ich muss Ihnen sagen, ich spüre ja aus den Voten die Empörung, den Skandal. Die Missstände im Staate Zürich sind unheimlich (*Heiterkeit*). Ich bitte Sie doch, die Verhältnismässigkeit ein bisschen walten zu lassen.

Jedes Jahr sinken die realen Zuständigkeiten dadurch, dass der Nicht-Bonsai-Kanton Zürich wächst. Eigentlich wäre die Finanzkompetenz-Grenze seit dem Beschluss dieser Grenzen bevölkerungsmässig heute bei 3,7 Millionen statt bei 3 Millionen Franken. Der Gesetzgeber hat einmal gedacht: Wir machen eine Grenze von der Grösse her, nicht fixiert wie vor 500 Jahren, sondern von der Kantonsgrösse her, vom Finanzhaushalt, vom Volumen. Dann wären wir heute schon bei 3,7 Millionen Franken, Herr Bonato. Und bei der anderen Kompetenz wären wir bei 7,4 statt bei 6 Millionen Franken. Und im interkantonalen Vergleich muss man auch noch sagen, wo die Grenzen für ein Referendum liegen: Im Kanton Zürich sind sie bei 4 Franken pro Einwohner, im Kanton Aargau bei 7.50 Franken, damit man das Referendum ergreifen kann, in Basel-Stadt bei knapp 8 Franken und im Kanton Schwyz, dem sparsamen Kanton Schwyz bei 32 Franken; einfach, damit man auch die Verhältnismässigkeit nochmals anschaut. Und wenn man wirklich jedes Mal und überall den ganzen Apparat in Bewegung setzen will, dann will ich aber niemals mehr hören, das Verwaltungshandeln solle schneller und unbürokratisch vonstattengehen. Bedenken Sie dies auch.

Im Übrigen ist der Regierungsrat – selbstverständlich wird es immer Grenzfälle geben – ans CRG gebunden, wenn er gebundene Ausgaben macht. Und er legt sie auch offen, es wird nichts versteckt, die Ausgaben werden offengelegt. Deshalb muss ich Ihnen schon sagen, wenn man die Verhältnismässigkeit im Blick hat: Wollen Sie wirklich wegen diesen beiden Sachen die Verfassung ändern? Man kann das schon machen, die Regierung sträubt sich nicht gegen eine Verfassungsänderung. Aber dann muss man heute wieder einmal den Blick in den Kanton

Zürich werfen: Sind die Kompetenzen noch richtig gesetzt? Und dann kann man dem Volk mit gutem Gewissen eine gesamtheitliche Vorlage vorlegen und sagen: Liebe Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, es ist nötig, dass wir heute die Verfassung ändern, weil sich die Welt ja jeden Tag ändert. Aber wegen diesem Problem, dieser Empörung und diesem Skandal jetzt die Verfassung zu ändern, erachten wir als nicht verhältnismässig.
Ich bitte Sie, die Vorlage abzulehnen.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

I.

Minderheitsantrag von Robert Brunner, Beatrix Frey-Eigenmann, Peter Vollenweider und Farid Zeroual:

I. Die geänderte parlamentarische Initiative KR-Nr. 30/2017 von Davide Loss wird abgelehnt.

Ratspräsident Dieter Kläy: Robert Brunner ist zwischenzeitlich aus dem Kantonsrat ausgetreten. Das Wort wird nicht mehr gewünscht.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Robert Brunner gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 100 : 71 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission und damit der geänderten parlamentarischen Initiative zuzustimmen.

Detailberatung

I.

A. Verfassung des Kantons Zürich

Titel und Ingress

I. Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

Art. 33, 56 und 68

B. Gesetz über Controlling und Rechnungswesen

Titel und Ingress

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

§§ 36 und 37

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Dieter Kläy: Somit sind die Änderungen materiell durchberaten. Das Geschäft geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in etwa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über Ziffer II der Vorlage und Ziffern II und III der Kantonsverfassung sowie Ziffer II des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung.

Das Geschäft ist für heute erledigt.