

Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2013

5012

**A. Gesetz
über Controlling und Rechnungslegung**

**(Änderung vom; Zuständigkeit bei Ausgaben aus dem
Lotteriefonds)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2013,

beschliesst:

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

F. Lotteriefonds und Sportfonds

§ 61. ¹ Der Kanton führt einen Lotteriefonds.

Lotteriefonds

Abs. 2 unverändert.

³ Der Regierungsrat entscheidet über Ausgaben bis 500 000 Franken pro Vorhaben und insgesamt bis 20 Millionen Franken pro Jahr.

⁴ Der Kantonsrat entscheidet über Ausgaben von mehr als 500 000 Franken pro Vorhaben abschliessend.

Titel vor § 63:

G. Schlussbestimmungen

Übergangsbestimmung zur Änderung vom . . .

Entscheidet der Kantonsrat über ein Gesuch vor dem Inkrafttreten der Änderung vom . . ., gilt die bisherige Zuständigkeitsordnung.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Abschreibung eines parlamentarischen Vorstosses

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2013,

beschliesst:

I. Es wird zur Kenntnis genommen, dass mit dieser Gesetzesvorlage der folgende parlamentarische Vorstoss erledigt ist: KR-Nr. 101/2011 betreffend Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen zur Verwendung von Geldern des Lotteriefonds.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

1.1 Allgemein

Das bis 31. März 2008 in Kraft gewesene Gesetz über den Finanzhaushalt vom 2. September 1979 (FHG) bestimmte in § 45, dass die Lotterierträge in einen Fonds für gemeinnützige Zwecke gelegt würden. Gemäss dem drittem Satz dieser Bestimmung hatte der Kantonsrat die Verwendung dieser Fondsmittel zu regeln. Gestützt auf diese Rechtsgrundlage erliess der Kantonsrat am 2. Dezember 1991 einen Beschluss über die Neuregelung der Finanzkompetenzen zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bezüglich des Fonds für gemeinnützige Zwecke. Mit diesem Beschluss wurde der Regierungsrat ermächtigt, aus dem Fonds für gemeinnützige Zwecke einmalige Beiträge bis Fr. 400 000 zu beschliessen. Pro Jahr durften solche Beiträge insgesamt 8 Mio. Franken nicht übersteigen. Für höhere Beiträge bedurfte der Regierungsrat der Zustimmung des Kantonsrates.

Ohne dass dies im FHG ausdrücklich festgehalten gewesen wäre, entwickelte sich auf dieser gesetzlichen Grundlage die ständige Praxis, dass die Beschlüsse des Kantonsrates über die Bewilligung von Beiträgen des Regierungsrates aus dem Fonds für gemeinnützige Zwecke dem Referendum entzogen, d.h. endgültig seien. Diese Praxis blieb unbestritten.

1.2 Neue gesetzliche Grundlage

Am 1. April 2008 trat das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) in Kraft. Es löste das FHG ab. § 61 Abs. 1 CRG bestimmt, dass der Kanton einen Fonds für wohltätige und gemeinnützige Zwecke führt. § 61 Abs. 3 CRG legt fest, dass der Regierungsrat über Ausgaben bis Fr. 500 000 pro Vorhaben und insgesamt bis 10 Mio. Franken pro Jahr entscheidet. Eine Bestimmung, wonach für Beiträge von mehr als Fr. 500 000 die Zustimmung des Kantonsrates notwendig sei, enthält das CRG, im Gegensatz zum FHG, nicht. Der Weisung zum CRG lässt sich entnehmen, dass trotz des geänderten Wortlauts keine Änderung der bisherigen Praxis beabsichtigt war. Der Gesetzgeber wollte die bisherige Kompetenzaufteilung zwischen Regierungsrat und Kantonsrat aus einem Beschluss des Kantonsrates ins Gesetz überführen und die Kompetenzgrenze für den Regierungsrat um 25% anheben (Weisung zum Entwurf des CRG, Vorlage 4148, Ziff. 8.2 zu § 60 CRG). Der Beschluss des Kantonsrates aber sollte offensichtlich weiterhin dem Finanzreferendum entzogen sein.

1.3 Urteil des Bundesgerichts vom 3. März 2010

Mit Beschluss vom 22. Juni 2009 bewilligte der Kantonsrat einen Beitrag von 20 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds an die Erstellung eines Erweiterungsbaus des Landesmuseums und verzichtete darauf, diesen Beschluss dem Referendum zu unterstellen.

Dieser Beschluss wurde mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten. Mit Urteil 1C_493/2009 vom 3. März 2010 hiess das Bundesgericht die Beschwerde gut. Es erwog, gestützt auf die Formulierung von § 61 CRG würden Beschlüsse des Kantonsrates über Ausgaben aus dem Lotteriefonds – im Gegensatz zur Rechtslage unter dem FHG – dem fakultativen Referendum gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV) unterstehen. Das Bundesgericht führte weiter aus, der Weisung zum CRG lasse sich zwar entnehmen, dass der Gesetzgeber die bisherige Praxis mit Be-

zug auf die Referendumsfähigkeit von Kantonsratsbeschlüssen über Ausgaben aus dem Lotteriefonds nicht ändern wollte. Er habe dies aber nicht in einer den Stimmberechtigten erkennbaren Weise zum Ausdruck gebracht. Wenn der Gesetzgeber die frühere Zuständigkeitsordnung weiterführen wolle, müsse er eine klare Delegationsnorm ins CRG aufnehmen (Urteil des Bundesgerichts, E. 8.2).

2. Wiedereinführung der früheren Zuständigkeitsordnung

Die Änderung der Zuständigkeitsordnung bei Ausgaben zulasten des Lotteriefonds mit der Ablösung des FHG durch das CRG war nicht beabsichtigt. Sie ist Folge eines gesetzgeberischen Versehens. Es lässt sich aus folgenden Überlegungen rechtfertigen, die ursprüngliche Zuständigkeitsordnung wieder einzuführen.

Mit dem Ausgabenreferendum gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV soll den Stimmberechtigten die Möglichkeit eingeräumt werden, in Angelegenheiten mitzubestimmen, die sich wesentlich auf die Staatskasse und damit auf die Steuerbelastung auswirken (Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 33 N. 19). Die Stimmberechtigten sollen auf diesem Weg indirekt auf die Höhe ihrer Steuerbelastung Einfluss nehmen können.

Der Lotteriefonds wird ausschliesslich aus den Erträgen der Interkantonalen Landeslotterie gespeisen. Es fliessen keine Steuergelder in den Lotteriefonds. Ausgaben zulasten des Lotteriefonds haben daher keinen Einfluss auf die Steuerbelastung der Stimmberechtigten. Die Bundesgesetzgebung sieht zudem ausdrücklich vor, dass Lotteriegelder nur für gemeinnützige und wohltätige Zwecke eingesetzt und öffentlich-rechtliche Verpflichtungen des Staates nicht mit Lotteriegeldern finanziert werden dürfen (Art. 5 Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten, SR 935.51). Dadurch ist sichergestellt, dass die Verfassungsbestimmungen über das Finanzreferendum nicht durch einen zweckwidrigen Einsatz von Lotteriegeldern unterlaufen werden können.

Aus der Sicht der Einflussnahme der Stimmberechtigten auf die Höhe ihrer Steuerbelastung über das verfassungsmässige Finanzreferendum spricht deshalb nichts dagegen, bei Ausgaben zulasten des Lotteriefonds die frühere Zuständigkeitsordnung, d. h. die abschliessende Zuständigkeit des Kantonsrates für alle Ausgaben, welche die Kompetenz des Regierungsrates übersteigen, wiederherzustellen. Zu diesem Zweck ist § 61 CRG mit der Bestimmung zu ergänzen, dass der Kantonsrat über Beiträge, welche die Kompetenzgrenze des Regierungsrates übersteigen, unter Ausschluss des Referendums endgültig

entscheidet. Mit dieser Ergänzung wird den Anforderungen des Bundesgerichts an eine klare Delegationsnorm (vgl. Ziff. 1.3 am Ende) Rechnung getragen.

In einer Übergangsbestimmung ist zudem festzulegen, dass die abschliessende Zuständigkeit des Kantonsrates für Beiträge aus dem Lotteriefonds für alle Gesuche gilt, über die der Kantonsrat im Zeitpunkt des Inkrafttretens der revidierten Gesetzesbestimmung noch nicht entschieden hat.

3. Anhebung der Ausgabenkompetenz des Regierungsrates

Die Anzahl Gesuche an den Lotteriefonds hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

2008	412
2009	423
2010	441
2011	420 (keine Gesuche in den Bereichen Entwicklungs- zusammenarbeit und Inlandhilfe)
2012	450

Die grosse Anzahl hat dazu geführt, dass 2009 aus den allgemeinen Mitteln aufgrund spruchreifer Gesuche Beiträge im Umfang von rund 11,5 Mio. Franken hätten bewilligt werden können. 2010 betrug der Bedarf an Lotteriegeldern aufgrund spruchreifer Gesuche bereits 15,5 Mio. Franken, 2011 mindestens 16,5 Mio. Franken und 2012 mindestens 17,5 Mio. Franken. Per 31. Dezember 2012 beträgt die Summe spruchreifer Gesuche für 2013 bereits Fr. 8 265 800. Dem Regierungsrat stehen indessen gemäss § 61 Abs. 3 CRG jährlich nur 10 Mio. Franken zur Verfügung. Bei den gesuchstellenden Organisationen entstehen aufgrund der langen Wartezeiten von zum Teil mehr als einem Jahr Verzögerungen bei ausführungsfähigen Vorhaben und parallel dazu Unsicherheiten, ob ein Beitrag vonseiten des Kantons überhaupt bewilligt wird. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne unterstützungswürdige Vorhaben aufgrund der zeitlichen Verzögerung scheitern.

Es gäbe die Möglichkeit, die einzelnen nachgesuchten Beträge zu kürzen, sodass die verfügbare Summe von jährlich 10 Mio. Franken für alle spruchreifen Vorhaben ausreichen würde. Damit aber würden zahlreiche Vorhaben vom Kanton einen Beitrag erhalten, der sehr gering wäre und die gesuchstellenden Organisationen zwänge, aufwendige Bemühungen zu tätigen, um weitere Beiträge von Privaten zu sammeln.

Vielmehr ist es angebracht, die Kompetenz des Regierungsrates im Rahmen der allgemeinen Mittel zu erhöhen. Um dem Regierungsrat genügend finanziellen Spielraum zu belassen, ist eine Obergrenze von 20 Mio. Franken pro Jahr gerechtfertigt. Dies heisst keineswegs, dass die zur Verfügung stehende Summe ausgeschöpft werden muss. Eine Erhöhung der Beitragskompetenz des Regierungsrates hilft auch, den hohen Fondsbestand abzubauen.

Die Erhöhung der Ausgabenkompetenz des Regierungsrates bedingt eine entsprechende Anpassung von § 61 Abs. 3 CRG.

4. Änderung von Titeln

Der Lotteriefonds und der Sportfonds sind im CRG bis anhin unter dem Titel F. Schlussbestimmungen geregelt. Bei dieser Regelung handelt es sich aber nicht um Schlussbestimmungen. Der Titel vor § 61 ist demgemäss durch neu F. Lotteriefonds und Sportfonds zu ersetzen und vor § 63 ist der neue Titel G. Schlussbestimmungen einzufügen.

5. Änderung des Fondsnamens

Mit RRB Nr. 1079/2004 wurde der Fonds für gemeinnützige Zwecke in Lotteriefonds des Kantons Zürich umbenannt. Das ist in § 61 Abs. 1 CRG zu berücksichtigen.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorliegende Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Tätigkeit der Unternehmen. Es ist deshalb keine Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen (RRB Nr. 1287/2011, Erw. 2.3.2; Richtlinien für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung und für die Prüfung des geltenden Rechts, Ziff. 3.3).

7. Erledigung der Motion KR-Nr. 101/2011 betreffend Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen zur Verwendung von Geldern des Lotteriefonds

Am 26. September 2011 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von der Finanzkommission am 21. März 2011 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen für die Vergabe von Lotteriefondsgeldern so zu ändern, dass der Kantonsrat abschliessend darüber befinden kann.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf, d. h. der Änderung von § 61, insbesondere dem neuen Abs. 4, wird die Forderung der Motion umgesetzt.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesänderung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi