

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 2. Dezember 2011

KR-Nr. 233a/2009
KR-Nr. 13a/2010

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
KR-Nr. 233/2009 von Nicole Barandun-Gross
betreffend Schluss mit nutzlosen KEF-Erklärungen
und über die parlamentarische Initiative
KR-Nr. 13/2010 von Hans Frei betreffend
Verbindlichkeit von KEF-Erklärungen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 2. Dezember 2011,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 233/2009 von Nicole
Barandun-Gross wird abgelehnt.

II. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 13/2010 von Hans Frei
wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Gregor Rutz, René Isler, Konrad Langhart in
Vertretung von Martin Zuber, Heinz Kyburz und Ursula Moor-
Schwarz:***

*II. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 13/
2010 von Hans Frei wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-
dern: Martin Farner, Oberstammheim (Präsident); Renate Büchi-Wild, Richters-
wil; Urs Hans, Turbenthal; Patrick Hächler, Gossau; Max Homberger, Wetzikon;
Stefan Hunger, Mönchaltorf; René Isler, Winterthur; Katharina Kull-Benz, Zolli-
kon; Heinz Kyburz, Männedorf; Jörg Mäder, Opfikon; Ursula Moor-Schwarz,
Höri; Gregor Rutz, Zollikon; Priska Seiler Graf, Kloten; Jorge Serra, Winterthur;
Martin Zuber, Waltalingen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 2. Dezember 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Martin Farner

Die Sekretärin:
Jacqueline Wegmann

***Gesetz über Controlling und Rechnungslegung
(CRG)***

(Änderung vom; Verbindlichkeit von KEF-Erklärungen)

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 2. Dezember 2011,*

beschliesst:

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

Verfahren

§ 13. Abs. 1 unverändert.

*² Der Kantonsrat kann zum KEF Erklärungen beschliessen. Der Re-
gierungsrat setzt sie im nächsten KEF um, sie sind behördenverbindlich.*

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referen-
dum.*

*III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des
Kantonsrates verfasst.*

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 6. Juli 2009 reichten Nicole Barandun-Gross, Susanne Brunner und Christoph Holenstein eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über Rechnungslegung und Controlling (CRG) (LS 611) sei wie folgt zu ändern:

§ 13. Abs. 1 unverändert.

Abs. 2 wird gestrichen.

Am 8. Februar 2010 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 78 Stimmen vorläufig.

Am 11. Januar 2010 reichten Hans Frei, Katharina Weibel und Thomas Maier eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

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

§ 13. Abs. 2 (neu)

Der Kantonsrat kann zum KEF Erklärungen beschliessen. Der Regierungsrat setzt sie im nächsten KEF um, sie sind behördenverbindlich.

Am 8. Februar 2010 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 105 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat beschlossen, dem Kantonsrat die Ablehnung der beiden parlamentarischen Initiativen Barandun und Frei zu beantragen.

Diese beiden parlamentarischen Initiativen sind Ausdruck einer gewissen Ernüchterung über das Instrument der KEF-Erklärungen, mit denen das Parlament auf die längerfristige Planung der staatlichen Tätigkeit Einfluss nehmen möchte. Seit deren Bestehen hat der Regierungsrat nur wenige der vom Kantonsrat überwiesenen KEF-Erklärungen übernommen. Angesichts der Differenz zwischen dem Aufwand für die Debatte und den konkreten Auswirkungen auf den KEF

ist eine grundsätzliche Diskussion über die KEF-Erklärungen angebracht.

Für die Befürworter der parlamentarischen Initiative Frei besteht ein grundlegender Mangel der KEF-Erklärungen darin, dass sie für den Regierungsrat rechtlich nicht verbindlich sind, d. h. diesen nicht verpflichten, ein entsprechendes Anliegen im KEF zu berücksichtigen. Sie fordern deshalb, KEF-Erklärungen aufzuwerten, indem sie verbindlich erklärt werden können. Nachdem der KEF allerdings ein Planungsinstrument des Regierungsrates darstellt, welches dem Kantonsrat lediglich zur Kenntnisnahme zugeleitet werden muss, stellen sich bezüglich dieser Verbindlichkeit respektive einer Genehmigung des KEF durch den Kantonsrat einige verfassungsrechtliche Fragen.

Für die Befürworter der parlamentarischen Initiative Barandun haben KEF-Erklärungen die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt, weshalb konsequenterweise die ersatzlose Streichung gefordert wird. Dem Kantonsrat stehen zahlreiche andere parlamentarische Instrumente zur Verfügung, mit denen er die staatliche Tätigkeit in seinem Sinne weit effektvoller beeinflussen und lenken kann.

Vor diesem Hintergrund entstand die Idee für einen Gegenvorschlag zur PI Barandun, welcher darauf zielt, im Kantonsrat die Legislativziele des Regierungsrates zu diskutieren und diese schliesslich zu genehmigen, mindestens aber zustimmend oder ablehnend zur Kenntnis zu nehmen. Das wäre der strategischen Lenkungsaufgabe des Parlaments angemessen und insgesamt zielführender, weil so eine gewisse Verlässlichkeit und Konstanz in die politischen Entscheide gebracht werden könnte. Auch dieser Vorschlag löste jedoch verfassungsrechtliche und auch politische Bedenken aus. Schliesslich waren wir uns einig, bezüglich KEF-Erklärungen keine Verfassungsänderung anstreben zu wollen. Nach eingehender Diskussion haben wir uns dafür entschieden, dem Instrument KEF-Erklärung mehr Zeit zur Entwicklung und Nutzung durch das Parlament zu lassen. Der Status quo soll bis auf Weiteres bestehen bleiben, weshalb beide parlamentarischen Initiativen wie auch ein möglicher Gegenvorschlag abgelehnt werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Das Mittel der parlamentarischen KEF-Erklärung wurde mit Wirkung ab 1. Januar 2007 eingeführt. Es soll dem Kantonsrat die Möglichkeit eröffnen, auf die längerfristige Entwicklungs- und Finanzplanung des Kantons verstärkt Einfluss zu nehmen und sich vertieft mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) auseinanderzusetzen. Im Kantonsrat besteht offenbar eine gewisse Ernüchte-

rung über die tatsächlich erzielbare Wirkung der KEF-Erklärung. Vor allem werden das Missverhältnis zwischen dem grossen Aufwand für das Zustandekommen einer KEF-Erklärung und deren normalerweise geringe Wirkung beanstandet.

Das Mittel der KEF-Erklärung ist noch zu neu. Es lässt sich kaum auf gesicherter Grundlage beurteilen, wie es am zweckmässigsten eingesetzt werden kann und ob es die Erwartungen letztlich zu erfüllen vermag. Die Verstärkung der KEF-Erklärungen im Sinne ihrer Verbindlichkeitserklärung betrifft grundsätzliche Fragen der Gewaltenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde dieser Schritt eine Verfassungsänderung bedingen. Jedenfalls müssten die rechtlichen und politischen Fragen in diesem Zusammenhang sorgfältig geklärt werden.

Wir begrüssen unter diesen Umständen den Beschluss ihrer Kommission, auf eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen der KEF-Erklärung zurzeit zu verzichten und dem Instrument mehr Zeit zur Entwicklung und Nutzung durch den Kantonsrat zu lassen.

Wir empfehlen Ihnen deshalb, dem Kantonsrat die Ablehnung der parlamentarischen Initiativen zu beantragen.

4. Antrag der Kommission

Auch in neuer Zusammensetzung hat die Kommission am vorbehaltenden Beschluss festgehalten, wonach beide parlamentarischen Initiativen abzulehnen und dem relativ neuen Instrument der KEF-Erklärung nochmals eine Frist für die Erweiterung des Erfahrungsschatzes einzuräumen ist. Der Regierungsrat kommt zum gleichen Schluss.

Die Befürworter der parlamentarischen Initiative Frei wurden darauf hingewiesen, dass ihr Anliegen verfassungsrechtliche Fragen zur Gewaltenteilung zwischen Regierungsrat und Kantonsrat aufwirft, welche nicht beantwortet wurden. Sollte der Kantonsrat dem Minderheitsantrag Rutz zustimmen, wären nochmals Beratungen zu führen und konkrete Verfassungsänderungen vorzulegen. Dabei ginge es nicht nur um die Frage, ob der KEF ein Planungsinstrument des Regierungsrates ist, das durch den Kantonsrat geändert werden kann, sondern auch darum, was in diesem Zusammenhang unter «behördenverbindlich» zu verstehen ist.

Angesichts dieser Ausgangslage empfiehlt die Kommissionsmehrheit, den Minderheitsantrag Rutz abzulehnen.