

4301

KR-Nr. 73/2003

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 73/2003 betreffend
Schaffung der gesetzlichen Grundlage für
mehrjährige Leistungsaufträge mit Kreditbeschluss**

(vom 15. Februar 2006)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 15. März 2004 folgende von Kantonsrat Dr. Sebastian Brändli, Zürich, sowie der Kantonsrätinnen Dr. Anna Maria Riedi, Zürich, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, am 10. März 2003 eingereichte und den Kantonsrätinnen Dr. Anna Maria Riedi, Zürich, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, wiederaufgenommene Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen für mehrjährige Leistungsaufträge mit Kreditbeschluss zu schaffen, welche in angezeigten Fällen vom Kantonsrat beschlossen werden.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Das Postulat möchte in angezeigten Fällen durch ein mehrjähriges Beschlussinstrument eine längerfristige Planungs- und Finanzierungssicherheit schaffen, ohne indessen die jährlich wahrgenommene Budgethoheit des Kantonsrates grundsätzlich in Frage zu stellen.

Mit dem Instrument des Rahmenkredits gemäss § 24 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; LS 611) ist diese Forderung bereits weitgehend erfüllt. Der Rahmenkredit als eine Form des Verpflichtungskredites ermächtigt, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Er ist insbesondere anzufordern für Ausgaben, deren Abwicklung sich über mehrere Jahre erstreckt (§ 24 Abs. 1 FHG). Gemäss § 24 Abs. 4 FHG sind die jährlichen Fälligkeiten eines Verpflichtungskredites in den Voranschlag einzustellen. Da die Budgethoheit beim Kantonsrat liegt, ergibt sich daraus eine logische Abfolge der Beschlussfassung: Zuerst entscheidet der Kantonsrat über den Rahmenkredit und anschliessend

im Rahmen der Voranschlagsdebatte über die jährlichen Zahlungsströme. Wesentliche Änderungen der Zweckbestimmung eines Rahmenkredites (Verpflichtungskredits) bedürfen stets einer Ermächtigung der kreditbewilligenden Instanz. Für alle unwesentlichen Änderungen ist der Regierungsrat als vollziehende Behörde zuständig. Sollte sich aus zwingenden Gründen während der Laufzeit des Rahmenkredites eine Erhöhung aufdrängen, sind die Mittel mittels eines Zusatzkredites zum Rahmenkredit zu bewilligen und nicht nur durch eine Aufstockung des Voranschlagskredits. Kürzungen eines Rahmenkredites im Rahmen der Voranschlagsdebatte sind nur im Ausnahmefall zulässig und nur insoweit möglich, als nicht bereits im Vertrauen auf den bewilligten Kredit ausgabenwirksame Vorkehrungen getroffen worden sind, die sich nicht mehr rückgängig machen lassen.

Der Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit, der ursprünglich vor allem für Bauvorhaben gedacht war. Zunehmend erhält er zusätzlich die Funktion eines mehrjährigen Globalbudgets beziehungsweise eines mehrjährigen Budgetkredits. Finanzrechtlich bleibt der Rahmenkredit jedoch gemäss § 26 FHG ein Verpflichtungskredit und schränkt die verfassungsmässige Budgethoheit des Kantonsrates nicht weiter ein. Gleichwohl kommt dem Rahmenkredit faktisch die Wirkung eines mehrjährigen Voranschlags zu. Der Sinn des Rahmenkredites besteht ja gerade darin, in einem Bereich, in dem die kurzfristige Steuerung nur sehr beschränkt möglich ist, mit einer mehrjährigen Festlegung die notwendigen finanziellen Weichenstellungen rechtzeitig treffen zu können. Zu diesem Zweck wird das Instrument des Rahmenkredites mittlerweile auch angewendet, etwa im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (§ 26 zur Kostendeckung des Verkehrsverbundes) sowie im Opernhausgesetz (§ 2 für den Betrieb der Opernhaus Zürich AG). Auch im Vernehmlassungsentwurf zum neuen Kirchengesetz ist in § 19 vorgesehen, dass der Kantonsrat den Gesamtbetrag der Kostenbeiträge an die kantonalen kirchlichen Körperschaften mit einem Rahmenkredit jeweils für die Beitragsperiode von sechs Jahren festsetzt.

Auch im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG), das der Kantonsrat am 9. Januar 2006 verabschiedet hat (ABI 2006, 60), ist der Rahmenkredit vorgesehen (§ 39 Abs. 1 CRG). Heute entscheidet gemäss § 26 Abs. 2 FHG der Kantonsrat oder der Regierungsrat über die Aufteilung von Rahmenkrediten in Objektkredite. Im jeweiligen Kreditbeschluss ist die Kompetenz zur Aufteilung des Rahmenkredites in einzelne Objektkredite an den Regierungsrat delegiert. Zur Vereinfachung des Verfahrens sieht § 39 CRG eine allgemeine Zuständigkeit des Regierungsrates vor. In Ausnahmefällen kann sich der Kantonsrat bei der Beschlussfassung über den Rahmenkredit seine eigene Kompetenz vorbehalten.

Mit einem Rahmenkredit werden nicht nur finanzielle Fragen geregelt, sondern es ist auch immer eine Festlegung der erwarteten Leistungen damit verbunden. Reicht der Rahmenkredit selbst nicht aus, um die damit verbundenen Leistungen genügend zu bestimmen, so kann im entsprechenden Spezialgesetz ein Kantonsratsbeschluss zur strategischen Steuerung der Leistungen vorgesehen werden. Für den öffentlichen Personenverkehr werden beispielsweise gleichzeitig mit dem Rahmenkredit für zwei Jahre die ausführlichen Grundsätze über Angebot und Tarif festgelegt. Dabei muss die Zeitspanne, für die diese leistungsbezogenen Festlegungen getroffen werden, nicht zwingend mit der Laufzeit des entsprechenden Rahmenkredits übereinstimmen. Die Grundsätze über die Angebotsentwicklung im öffentlichen Verkehr geben strategische Vorgaben für die längerfristige Leistungsentwicklung, die über die Periode des Rahmenkredits hinausgehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Instrument «Rahmenkredit» dem Anliegen des Postulats weitgehend entspricht. Der Rahmenkredit hat sich in der Praxis bewährt. Er weist eine hohe Flexibilität auf, weil die Laufzeit der Rahmenkredite je nach Bedürfnissen des Aufgabengebietes unterschiedlich gewählt werden kann. Um die Führungsprozesse möglichst einfach und überschaubar zu halten, sollten keine zusätzlichen Instrumente eingeführt werden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 73/2003 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Fierz Husi