

Antrag der Finanzkommission*
vom 4. April 2019

KR-Nr. 30a/2017

Beschluss des Kantonsrates über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 30/2017 von Davide Loss betreffend Gerichtliche Kontrolle von gebundenen Ausgaben

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Finanzkommission
vom 4. April 2019,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 30/2017 von Davide Loss wird geändert, und es werden nachfolgende Verfassungsänderung und nachfolgende Änderung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung beschlossen.

***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.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 4. April 2019

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Beatrix Frey-Eigenmann

Der Sekretär:

Michael Weber

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen (Präsidentin); Markus Bärtschiger, Schlieren; Diego Bonato, Aesch; Robert Brunner, Steinmaur; Tobias Langenegger, Zürich; Elisabeth Pflugschaupt, Gossau; Jürg Sulser, Otelfingen; Peter Vollenweider, Stäfa; Farid Zeroual, Adliswil; Michael Zeugin, Winterthur; Martin Zuber, Stammheim; Sekretär: Michael Weber.

A. Verfassung des Kantons Zürich

(Änderung vom; Anpassung Grenzwerte)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 4. April 2019,

beschliesst:

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

Fakultatives
Referendum

Art. 33 ¹ Dem Volk werden auf Verlangen zur Abstimmung unterbreitet:

lit. a–c unverändert.

d. Beschlüsse des Kantonsrates über:

1. neue einmalige Ausgaben von mehr als 4 Millionen Franken,
2. neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 400 000 Franken;

lit. e und f unverändert.

Abs. 2–4 unverändert.

Finanz-
befugnisse

Art. 56 ¹ Der Kantonsrat beschliesst mit einfachem Mehr über:

lit. a–c unverändert.

d. die Veräusserung von Vermögenswerten über 4 Millionen Franken, die öffentlichen Zwecken dienen.

² Der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen:

- a. neue einmalige Ausgaben von mehr als 4 Millionen Franken;
- b. neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 400 000 Franken;

lit. c und d unverändert.

Abs. 3 unverändert.

Finanz-
befugnisse

Art. 68 Abs. 1 unverändert.

² Er beschliesst im Rahmen des Budgets über:

- a. neue einmalige Ausgaben bis 4 Millionen Franken;
 - b. neue wiederkehrende Ausgaben bis jährlich 400 000 Franken;
- lit. c unverändert.

³ Er beschliesst über die Veräusserung von Vermögenswerten bis 4 Millionen Franken, die öffentlichen Zwecken dienen.

II. Diese Verfassungsänderung wird den Stimmberechtigten zur Volksabstimmung unterbreitet.

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

B. Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) (Änderung vom; Anpassung Grenzwerte)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 4. April 2019,

beschliesst:

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

- | | |
|---|--|
| <p>§ 36. Die Ausgabenbewilligung erfolgt</p> <p>a. bei neuen einmaligen Ausgaben für einen bestimmten Zweck über 4 Millionen Franken und für neue wiederkehrende Ausgaben über 400 000 Franken durch Verpflichtungskredit des Kantonsrates,</p> <p>lit. b unverändert.</p> | <p>Ausgaben-
bewilligung</p> |
| <p>§ 37. Abs. 1 unverändert.</p> <p>² Eine Ausgabe gilt jedoch als gebunden, wenn</p> <p>lit. a–c unverändert.</p> <p>d. sie die Planungs- und Projektierungskosten zur Vorbereitung eines Vorhabens sowie bei Hochbauvorhaben Kosten für die vorgezogene Ausführungsplanung bis 4 Millionen Franken betrifft.</p> | <p>Neue und
gebundene
Ausgaben</p> |

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 30. Januar 2017 reichten die Kantonsräte Davide Loss, Zürich, Markus Späth-Walter, Feuerthalen, und Cyrill von Planta, Zürich, eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

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

§ 37 a. (neu)

Mitteilung und Rechtsschutz bei gebundenen Ausgaben

¹ Der Regierungsrat teilt Beschlüsse der Geschäftsleitung des Kantonsrates mit, wenn mit diesen gebundene Ausgaben für einen bestimmten Zweck über 3 Millionen Franken oder gebundene wiederkehrende Ausgaben über 300 000 Franken bewilligt werden.

² Der Kantonsrat ist berechtigt, Beschlüsse nach Absatz 1 innert 30 Tagen nach deren Mitteilung beim Bundesgericht anzufechten. Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist unzulässig.

Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

III. Organe des Rates

1. Geschäftsleitung

Zuständigkeit

a. Allgemeines

§ 43. Abs. 1–7 unverändert.

⁸ (neu) Sie kann dem Rat Antrag auf Erhebung eines Rechtsmittels stellen und den Rat in Rechtsmittelverfahren vertreten.

Am 28. August 2017 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 73 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Finanzkommission an den Regierungsrat

Die Finanzkommission hat zu der vom Kantonsrat am 28. August 2017 mit 73 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative von Davide Loss folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die geänderte PI Loss wird von einer Mehrheit befürwortet.

Ausgangslage

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat in seinem Beschluss VB.2016.00370 vom 5. Oktober 2016 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. Die Eigenschaft als Stimmbürgerin bzw. 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 diesem Entscheid des Verwaltungsgerichts besteht im Kanton Zürich eine Gesetzeslücke. Faktisch hat der Regierungsrat die Kompetenz, einmalige Ausgaben von bis zu 6 Mio. Franken bzw. wiederkehrende Ausgaben bis zu Fr. 600 000 (Grenze für das fakultative Referendum gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005) 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 Mio. 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 das staatspolitisch bedenklich und stellt die Gewaltenteilung grundsätzlich infrage.

Erwägungen

Eine gerichtliche Kontrolle der Bewilligung von gebundenen Ausgaben über 3 Mio. Franken muss deshalb möglich sein, um das Gleichgewicht der drei Staatsgewalten nicht einseitig zugunsten der Exekutive zu verschieben. Beschlüsse über gebundene Ausgaben jenseits seiner eigenen Ausgabenkompetenz nach Art. 68 Abs. 2 der Kantonsverfassung (3 Mio. Franken für einmalige oder Fr. 300 000 für wiederkehrende Ausgaben) soll der Regierungsrat deshalb der Geschäftsleitung des Kantonsrates mitteilen. Dem Kantonsrat wird zudem per Gesetz ein Anfechtungsrecht eingeräumt, das von der Geschäftsleitung ausgeübt werden soll. Gestützt auf den neuen § 37a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) kann der Kantonsrat die Rechtmässigkeit der Gebundenheit von Ausgaben direkt durch das Bundesgericht überprüfen lassen.

Die Kommission anerkennt die mit der parlamentarischen Initiative angesprochene Problematik. Im Vordergrund steht für sie aber nicht eine gerichtliche, sondern eine politische Schliessung der Gesetzeslücke.

Grundsätzlich obliegt es der Legislative, den Handlungsspielraum der Exekutive in einem klar definierten politischen Prozess festzulegen. Jede Handlung der Exekutive und der Verwaltung bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Diese wird vom Parlament und Souverän festgelegt. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind finanzielle Mittel notwendig, die ebenfalls von der Legislative festgelegt werden. Die Exekutive benötigt in dieser Hinsicht aber auch einen gewissen Handlungsspielraum, den ihr das CRG in § 37 Abs. 2 mit der Definition von gebundenen Ausgaben zugesteht.

Weiter übt das Parlament die Aufsicht über die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit aus. Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission und Finanzkontrolle prüfen regelmässig die recht- und zweckmässige Verwendung der öffentlichen Mittel durch Regierung und Verwaltung. Damit sind ausreichend Kontrollinstanzen innerhalb des parlamentarischen Prozesses gegeben. Mit einer Annahme der parlamentarischen Initiative würde die Gerichtsbarkeit über die Kontrolle des Parlaments gestellt. Solange keine strafrechtlich relevanten Sachverhalte vorliegen, sollen die im normalen politischen Prozess wahrgenommenen Kompetenzen nicht durch Gerichtsverfahren blockiert oder beschnitten werden.

Die Einführung eines gesetzlich vorgesehenen Anfechtungsrechts unter gleichzeitiger Pflicht des Regierungsrates, Beschlüsse über gebundene Ausgaben von einmalig über 3 Mio. Franken bzw. wiederkehrend über Fr. 300 000 der Geschäftsleitung des Kantonsrates mitzuteilen, wurde schliesslich am 27. September 2018 von der Kommission mit vorbehaltenem Beschluss einstimmig verworfen.

Hingegen fand in der Kommission mit 7:4 Stimmen die eingangs dargestellte Änderung der Kantonsverfassung und des CRG, mit der die Gesetzeslücke politisch 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 Mio. auf 4 Mio. Franken und über neue wiederkehrende Ausgaben von Fr. 600 000 auf Fr. 400 000 senken. Gleichzeitig soll der Regierungsrat im Rahmen des Budgets zukünftig über neue einmalige Ausgaben bis 4 Mio. Franken (bisher 3 Mio. Franken) und neue wiederkehrende Ausgaben bis jährlich Fr. 400 000 Franken (bisher Fr. 300 000) beschliessen können. Um die gewohnte Systematik beibehalten zu können, werden weitere Gesetzesbestimmungen in der Kantonsverfassung und dem 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 beschlossene, als gebunden (obwohl sie neu ist) deklarierte, einmalige Ausgabe von mehr als 4 Mio. 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 parlamentarische Initiative ab. Obwohl auch sie die Problematik anerkennt, möchte sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer punktuellen Verfassungsänderung mit dem damit einhergehenden Aufwand absehen. Sie erwartet aber vom Regierungsrat, dass er die Problematik für die nächste Verfassungsrevision proaktiv aufnimmt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 4. Oktober 2018 und nehmen zur geänderten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 30/2017 betreffend Gerichtliche Kontrolle von gebundenen Ausgaben wie folgt Stellung:

Gemäss einer Umfrage der Finanzdirektion im 1. Quartal 2018 gab es 2016 insgesamt 93 Ausgabenbewilligungen mit einem Gesamtvolumen von 259 Mio. Franken im Bereich der gebundenen Ausgaben zwischen 3 Mio. und 6 Mio. Franken einmalig bzw. Fr. 300 000 und Fr. 600 000 wiederkehrend. Auch in den Vorjahren 2013–2015 beliefen sich Anzahl und Volumina gemäss Erhebung in vergleichbarer Höhe. In diesen Zahlen sind die Staatsbeiträge enthalten.

In Bezug auf die vorliegende Fragestellung sind davon nur die wenigen Fälle massgeblich, in denen die Abgrenzung, ob es sich um neue oder gebundene Ausgaben handelt, vom Kantonsrat oder von einzelnen Stimmberechtigten möglicherweise anders beurteilt worden wäre als vom Regierungsrat. Der Regierungsrat nimmt seine Beurteilung gestützt auf die rechtlichen Grundlagen vor. So beauftragt ihn die Kantonsverfassung (KV, LS 101), die Beurteilung der Gebundenheit – unabhängig von den in der parlamentarischen Initiative genannten Beträgen – vorzunehmen (Art. 68 Abs. 2 lit. c KV). Die Gebundenheit ist nach den Vorgaben von § 37 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) zu beurteilen. Der dabei vorhandene Beurteilungsspielraum ist sachgerecht und rechtsgleich auszufüllen. Damit ist der Regierungsrat nicht einfach frei, eine Ausgabe als gebunden oder als neu zu bezeichnen; vielmehr ist sein diesbezüglicher Handlungs-

spielraum präzise eingeschränkt. Eine Gesetzeslücke im rechtlichen Sinne liegt nach den ausgeführten 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, die der Regierungsrat mit der gebotenen Sorgfalt vollzieht. Davon betroffen sind alle Vorhaben mit finanziellen Auswirkungen, nicht nur im Bereich, den die parlamentarische Initiative zur Diskussion stellt. Aufgrund der grossen Bedeutung der Einschätzung der finanziellen Auswirkungen von Vorhaben (insbesondere neu, gebunden, einmalig, wiederkehrend) zwecks korrekter Bezeichnung der für die Bewilligung zuständigen Behörde hat der Regierungsrat entsprechende Verfahren eingeführt. Im Rahmen der Antragsbereinigung gemäss §§ 40 und 41 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) wird die Beurteilung der Direktionen und der Staatskanzlei durch die Finanzdirektion nachvollzogen. Sofern überhaupt unterschiedliche Einschätzungen vorliegen, lassen sich diese in der weitaus grössten Zahl auf der Grundlage der rechtlichen Methodik und langjährigen finanzrechtlichen Praxis des Kantons Zürich schon vor dem Entscheid des Regierungsrates zuverlässig bereinigen.

Im Sinne des Anliegens der parlamentarischen Initiative werden für die Absicherung der Qualität der Einschätzung gezielt Mittel eingesetzt und Massnahmen ergriffen. Dazu gehören die laufende Weiterbildung der mit den Verfahren betrauten Fachpersonen, spezifische interne Lehrveranstaltungen für Verwaltungsangestellte, die Analyse von Bundesgerichtsurteilen, die Besprechung von komplexen Anwendungsfällen mit einzelnen Aufgabenbereichen oder die Führung eines Handbuchs zwecks Wissensvermittlung in der Verwaltung. 2018 hat die Finanzdirektion innerhalb der bestehenden Organisation zudem einen Fachbereich Finanzrecht und Stellungnahmen ausgeschieden mit dem Ziel, die Beratung und Wissensvermittlung im Bereich des Finanzrechts noch weiter zu stärken.

Wir erachten eine Beurteilung, dass grundsätzliche oder häufige Abweichungen von der korrekten Einschätzung der für die Bewilligung zuständigen Behörde vorkommen, aus den genannten Gründen als unzutreffend. Es kann 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.

Wir anerkennen, dass die geänderte parlamentarische Initiative eine Anhebung der Zuständigkeit des Regierungsrates für den Beschluss neuer Ausgaben von 3 Mio. auf 4 Mio. Franken einmalig bzw. von Fr. 300 000 auf Fr. 400 000 wiederkehrend gewähren will. In den heutigen Zuständigkeitsgrenzen zum Beschluss von neuen Ausgaben sind jedoch zwei grundsätzliche Fragestellungen enthalten, die mit dem vorliegenden Vorschlag nicht gelöst werden:

Erstens sinken die realen Zuständigkeitsgrenzen durch das Bevölkerungswachstum und die Teuerung stetig. So lag die Wohnbevölkerung des Kantons Zürich gemäss Statistischem Amt des Kantons Zürich Ende 2004, vor Erlass der geltenden Kantonsverfassung, bei 1 255 645 Personen, während sie Ende 2017 1 498 641 Personen betrug, was einer Zunahme von 19,4% entspricht. Die Teuerung (Landesindex der Konsumentenpreise) betrug in diesem Zeitraum 3,8%. Die Zuständigkeitsgrenze des Regierungsrates bei neuen einmaligen Ausgaben verringerte sich pro Einwohnerin bzw. Einwohner somit unter Berücksichtigung der Teuerung von Fr. 2.39 auf Fr. 1.93. Um wieder auf das Niveau von 2004 zu gelangen, müssten die Zuständigkeitsgrenzen für den Beschluss neuer Ausgaben um rund 24% angehoben werden. Angepasst mit Bevölkerungswachstum und Teuerung müsste die Zuständigkeitsgrenze des Regierungsrates heute bei Fr. 3 717 147 (statt 3 Mio. Franken) und die Grenze des fakultativen Referendums bei Fr. 7 434 294 (statt 6 Mio. Franken) liegen.

Zweitens sind die Zuständigkeitsgrenzen im Kanton Zürich allgemein tief. 2016 lag die Grenze des fakultativen Referendums für neue einmalige Ausgaben bei Fr. 4.05 pro Einwohnerin oder Einwohner bzw. bei 0,04% des Aufwands. Unter Vorbehalt der beschränkten Vergleichbarkeit etwa aufgrund unterschiedlicher Konsolidierungskreise oder unterschiedlichen Finanzrechts lag sie im Kanton Aargau bei Fr. 7.55 bzw. bei 0,10%, im Kanton Basel-Stadt bei Fr. 7.75 bzw. bei 0,03%, im Kanton Schwyz bei Fr. 32.10 bzw. bei 0,33% und im Kanton Bern bei Fr. 1.95 bzw. bei 0,02%. Die Zuständigkeitsgrenzen sind auch unter dem Aspekt der Geschwindigkeit des Verwaltungshandelns zu beurteilen. Je höher die für die Bewilligung zuständige Behörde festgelegt wird, desto länger dauern die Abläufe, bis ein Vorhaben umgesetzt werden kann.

Derzeit ist keine entsprechende Änderung der Kantonsverfassung angezeigt. Wir beantragen deshalb, die geänderte parlamentarische Initiative KR-Nr. 30/2017 betreffend Gerichtliche Kontrolle von gebundenen Ausgaben abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission nimmt die Erwägungen des Regierungsrates zur Kenntnis. Mit Beschluss vom 4. April 2019 beantragt sie dem Kantonsrat einstimmig, die ursprüngliche PI Loss abzulehnen. Gleichzeitig bestätigt die Kommissionsmehrheit mit 7:4 Stimmen erneut ihren vorbehaltenen Beschluss, wonach die bestehende Gesetzeslücke mittels der umschriebenen Anpassung der Grenzwerte in der Kantonsverfassung und im CRG geschlossen werden soll.

Die Kommissionsminderheit lehnt die geänderte parlamentarische Initiative ab. Ihres Erachtens drängt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine punktuelle Revision der Kantonsverfassung auf. Der Vertreter der Grünen-Fraktion ist zudem nicht bereit, die Ausgabenkompetenzen des Regierungsrates zu erhöhen.