

Antrag der Reformkommission\* vom 7. Februar 2003

KR-Nr. 71/2003

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Bilanz der Parlamentsreform  
im Kanton Zürich**

(vom .....

*Der Kantonsrat, beschliesst:*

I. Vom Schlussbericht der Reformkommission vom 7. Februar 2003 wird Kenntnis genommen

Zürich, 7. Februar 2003

Im Namen der Reformkommission

Der Präsident:  
Dr. Balz Hösly

Die Sekretärin:  
Dr. Evi Didierjean

---

\* Die Reformkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Dr. Balz Hösly (Präsident); Claudia Balocco, Zürich; Susanne Bernasconi-Aeppli, Zürich; Fredi Binder, Knonau; Dr. Sebastian Brändli, Zürich; Ernst Brunner, Illnau-Effretikon; Yvonne Eugster-Wick, Männedorf; Regula Götsch Neukom, Kloten; Willy Haderer, Unterengstringen; Ruedi Lais, Wallisellen; Peter Reinhard, Kloten; Georg Schellenberg, Zell; Annelies Schneider-Schatz, Bäretswil; Franziska Troesch-Schnyder, Zollikon; Daniel Vischer, Zürich; Sekretärin: Dr. Evi Didierjean.

## **Parlamentsreform im Kanton Zürich**

Eine Bilanz

### **1. Ausgangslage**

#### **1.1 Anlass einer Parlaments- und Verwaltungsreform**

Gesellschaftliche, technische und wirtschaftliche Veränderungen und ein beschleunigter Wandel verändern auch die Anforderungen an den Staat. Die Ansprüche an Politik und Verwaltung steigen. Staatliche Leistungen sind professionell, möglichst bürgerfreundlich, effizient und in hoher Qualität zu erbringen. Die Tatsache, dass die vorhandenen staatlichen Mittel immer knapper werden, schafft einen zusätzlichen Reformdruck.

Klaffen Erwartungen und wahrgenommene Leistungen zu weit auseinander, können sich Reformen nicht mehr auf punktuelle Massnahmen beschränken. Der Regierungsrat hat sich deshalb entschieden, den umfassenden Reformansatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management) zu wählen und dem Parlament vorzuschlagen.

Mit der Annahme eines Verwaltungsreform-Rahmengesetzes hat sich das Zürchervolk am 1. Dezember 1996 für eine Verwaltungsreform nach den oben erwähnten Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ausgesprochen. Deren Merkmale sind eine outputorientierte Steuerung der Verwaltungstätigkeit durch Zielvorgaben und Anreizsysteme, eine Konzentration auf Ergebnisse, eine flache Organisation, eine höhere Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit der Leistungserbringer, die Betonung von Teamwork und Projektmanagement, aber auch eine verbesserte Transparenz gegenüber den politischen Gremien.

Das Reformvorhaben war auf die Dauer von zwei Legislaturperioden, nämlich von 1995 bis 1999 bzw. 1999 bis 2003 angelegt.

#### **1.2 Verknüpfung von Verwaltungs- und Parlamentsreform**

Ein leistungsfähiger Staat setzt sowohl eine starke Regierung und Verwaltung, als auch ein starkes Parlament voraus. Der Reformansatz der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung erlaubt, die politische Steuerungskraft des Parlamentes zu stärken. Ein Parlament ist im Zug einer Verwaltungsreform gefordert, selbständigere oder ausgelagerte Verwaltungseinheiten, die mit Globalbudgets oder Leistungsvereinba-

rungen arbeiten, zielgerichtet zu steuern und zu beaufsichtigen. Die Legislative muss in die ganzen neuen NPM-Prozesse effizient und effektiv einbezogen werden. Das Entscheidungsprimat der Politik verlangt zudem, dass es das Parlament ist und bleibt, das die politischen Leitplanken der Verwaltungstätigkeit und ihrer Ziele setzt. Es wurde deshalb sehr bald klar, dass die im Kanton beginnende Verwaltungsreform mit einer Parlamentsreform zu koppeln war, wenn der Prozess erfolgreich verlaufen sollte.

Die Parlamentarischen Initiativen Regine Aepli Wartmann (KR-Nr. 363/1994), Dr. Markus Notter (KR-Nr. 364/1994), Dr. Balz Hösly (KR-Nr. 379/1994 und Vilmar Krähenbühl (KR-Nr. 256/1997) verlangten entsprechende politische Reformen, die im wesentlichen die folgenden Themenkreise beschlugen:

- eine Effizienzsteigerung des Parlamentsbetriebs
- ein den Direktionen übergeordnetes Legislaturprogramm der Regierung und einen Rechenschaftsbericht des Regierungsrates.

### **1.3 Planung und Vorberatung der Parlamentsreform**

Zur Vorberatung des Verwaltungsreform-Rahmengesetzes und der genannten Parlamentarischen Initiativen hat der Kantonsrat eine als «Reformkommission» bezeichnete Spezialkommission eingesetzt. Mit Blick auf den inneren Zusammenhang der Reformen und die Vielfalt der zu bearbeitenden Probleme hat die Reformkommission vernetzt gearbeitet. Die vernetzte Arbeitsweise äusserte sich darin, dass

- in der Reformkommission alle politischen Kräfte des Rates angemessen vertreten waren
- der Reformkommission immer je ein Mitglied der Geschäftsprüfungskommission, der Finanzkommission und der Geschäftsleitung des Kantonsrates angehörten und die Präsiden der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission zu den Sitzungen der Reformkommission eingeladen wurden
- der Präsident und der Vizepräsident sowie ein weiteres Mitglied der Reformkommission (und damit je eine Vertretung der großen Fraktionen) mit beratender Stimme dem Lenkungsausschuss des Regierungsrates zur Verwaltungsreform angehörten
- ein Mitglied des Regierungsrates an den Sitzungen der Reformkommission teilnahm.

#### **1.4 Beurteilung der grundsätzlichen Vorgehensweise**

Die Parallelität von Verwaltungs- und Parlamentsreform und die vernetzte Arbeitsweise haben sich – auch aus der Sicht von Regierung und Verwaltung – in hohem Mass bewährt. Sie waren eine erfolgswirksame Besonderheit des Zürcher Reformprojekts. Die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen ist durch die Parallelität bestärkt worden; der ständige Informationsaustausch hat Vorbehalte und Widerstände auf beiden Seiten abgebaut. Die Parlaments- und die Verwaltungsreform haben sich gegenseitig unterstützt.

#### **2. Ziele der Parlamentsreform**

Auch wenn die Ziele einer Parlamentsreform nicht explizit formuliert worden sind, bestand über die Hauptstossrichtungen ein breiter Konsens. Sie waren zudem durch die Parlamentarischen Initiativen weitgehend vorgegeben.

Ziele der Parlamentsreform waren:

1. Steigerung der Effizienz des Parlamentsbetriebs durch eine Überprüfung der Strukturen und parlamentarischen Instrumente
2. Stärkung der Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes
3. Erhaltung des Milizcharakters des Parlamentes
4. Förderung strategischer Überlegungen und Handlungsweisen (z. B. durch Legislatorschwerpunkte und Rechenschaftsberichte des Regierungsrates).

Diese Ziele sollten insbesondere durch eine vollständige oder partielle Revision der folgenden Erlasse erreicht werden:

- Revision des Kantonsratsgesetzes
- Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates
- Revision des Gesetzes über die Finanzkontrolle
- Revision des Gesetzes über den Finanzhaushalt
- Revision des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen (OG RR)

### **3. Was ist erreicht worden?**

#### **3.1 Vorbemerkung**

Nachdem die Absicht bestand, die Parlaments- und Verwaltungsreform innerhalb von zwei Legislaturperioden, das heisst bis Frühjahr 2003 durchzuführen, ist zu bilanzieren, inwieweit die gesetzten Ziele erreicht worden sind.

Was die Verwaltungsreform angeht, hat der Regierungsrat die Arbeitsgemeinschaft econcept/IPSO mit einer Evaluation beauftragt. Der Schlussbericht der Firma econcept datiert vom 18. November 2002. Es ist Sache der Geschäftsprüfungskommission, sich zu diesem Evaluationsbericht zu äussern. Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich deshalb auf die Zielerreichung der Parlamentsreform.

Die Grundlagen zur Parlamentsreform sind mit einer (weitgehenden) Teilrevision des Kantonsratsgesetzes vom 29. November 1998 und einer Totalrevision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vom 15. März 1999 geschaffen worden. Beide Erlasse sind am 31. Mai 1999 in Kraft getreten. Erste Erfahrungen mit den überarbeiteten Rechtsgrundlagen haben zu Feinabstimmungen geführt. Eine entsprechende Änderung des Kantonsratsgesetzes vom 29. Oktober 2001 ist am 30. April 2002 in Kraft getreten. Die einschlägigen Änderungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vom 17. Dezember 2001 und 3. Juni 2002 sind am 4. Juni 2002 in Kraft getreten.

Am 30. Oktober 2000 ist das Finanzkontrollgesetz totalrevidiert worden. Es regelt insbesondere auch die Wirkungskontrollen und das Verhältnis der Finanzkontrolle zum Parlament. Aufgrund des sehr weit gehenden Akteneinsichtsrechtes der parlamentarischen Aufsichtskommissionen wurde in Zürich das Modell einer einheitlichen Finanzkontrolle für Regierung und Parlament mit einer administrativen Unterstellung unter die Geschäftsleitung des Kantonsrates gewählt. Koordinationsinstrument der Belange des Kantonsrates gegenüber der Finanzkontrolle ist die Finanzkommission. Das neue Finanzkontrollgesetz ist am 1. Juli 2001 in Kraft getreten.

#### **3.2 Ziel «Steigerung der Effizienz des Parlamentsbetriebs»**

##### **3.2.1 Strukturen**

Bis zur Parlamentsreform waren permanent und gleichzeitig bis zu 50 Spezialkommissionen tätig. Mit der Parlamentsreform wurden sieben thematisch gegliederte ständige Sachkommissionen eingeführt. Jeder Sachkommission wurde ein Sekretariat im Ausmass einer 50-

Prozent-Stelle beigegeben. Die Möglichkeit des Kantonsrates weiterhin Spezialkommissionen einzusetzen, beispielsweise für themenübergreifende Vorlagen, wurde beibehalten.

Die ständigen Sachkommissionen haben sich bewährt. Sie haben unbestrittene Leistungsvorteile: Sie sind, im Unterschied zu Spezialkommissionen, sofort operationell. Das Kommissionspräsidium kann durch ein qualifiziertes Sekretariat unterstützt und damit entlastet werden; dadurch hat sich auch die Qualität der Kommissionsanträge an den Rat verbessert. Vor allem aber haben sich die Sachkommissionen durch die Befassung mit allen Sachvorlagen, mit dem Voranschlag und mit der Rechnung ihres Themengebietes schnell ein beträchtliches Sach- und Hintergrundwissen angeeignet. Das Informationsgefälle zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament hat sich dadurch sichtlich vermindert. Die Wissensvorteile der ständigen Sachkommissionen haben sich auch auf die Fraktionen ausgewirkt.

Nicht völlig ausgeräumt sind anfängliche Befürchtungen, zwischen den Sachkommissionen und den von ihnen betreuten Direktionen könnte sich eine «Klientelbeziehung» entwickeln, welche die gebotene Distanz und Objektivität beeinträchtigt. Die Neukonstituierung der Sachkommissionen und der von der Interfraktionellen Konferenz beschlossene personelle Austausch ihrer Präsidien zu Beginn einer neuen Legislatur wirkt solchen Tendenzen aber entgegen. In die gleiche Richtung würde eine zeitliche Begrenzung der Kommissionsmitgliedschaft (auf zwei Legislaturen) wirken.

Unvermeidlich ist, dass die einzelnen Sachkommissionen zeitweise unterschiedlich ausgelastet sind. Dieser Sachverhalt fordert Beweglichkeit in der Sitzungsplanung. Die Möglichkeit, weiterhin Spezialkommissionen einsetzen zu können, hat es aber erlaubt, Belastungsspitzen zu brechen.

Die Geschäftsleitung hat in dieser Legislatur begonnen, die ihr im Kantonsratsgesetz zugedachte Rolle als Koordinations- und Vorbereitungsorgan des Kantonsrates aktiv zu spielen. Damit können Friktionen, prozessuale oder personelle Herausforderungen frühzeitig erkannt und entschärft oder entschieden werden.

Zur Zeit offen bleibt die Struktur der Aufsichtskommissionen. Die bis heute gesammelten Erfahrungen reichen noch nicht aus, über eine Neupositionierung der Aufsichtskommissionen einen definitiven Entscheid zu treffen. Mittelfristig wird sich aber die Frage stellen, ob die Aufsichtskommissionen nicht in eine Kommission zusammengefasst werden können und wie die parlamentarische Oberaufsicht künftig auszugestaltet ist.

Unterschätzt bei der Parlamentsreform wurden die Auswirkungen der Reform auf die Fraktionen. Die Konzentration des Know how be-

stimmter Sachgebiete auf die Mitglieder der entsprechenden Sachkommission führt zu steigenden Informations- und Transformationsbedürfnissen in den Fraktionen. Die dafür nötige Zeit kann durch einen weitgehenden Verzicht auf Doppelsitzungen des Kantonsrates etwas kompensiert werden. Es stellt sich allerdings auch die Frage, ob zu Gunsten der Fraktionsarbeit nicht regelmässig (z. B. einmal pro Monat) auf eine Plenumsitzung des Kantonsrates verzichtet werden könnte.

### **3.2.2 Parlamentarische Instrumente**

Die mit der Parlamentsreform eingeführten neuen parlamentarischen Instrumente haben sich insgesamt bewährt.

Der Ersatz der Dringlichen Interpellation, die den Ratsbetrieb belastet hat, durch die Dringliche Anfrage, die schriftlich beantwortet wird, hat sich gut bewährt.

Die Verkürzung der Behandlungsfristen für Motionen und Postulate hat nicht zu Unzulänglichkeiten geführt. Eine Verbesserung der politischen Einflussnahme brachte auch die Einführung des Dringlichen Postulates, das eine rasche Diskussion und – im Gegensatz zu der früheren Dringlichen Interpellation – einen entsprechend raschen Entscheid des Kantonsrates ermöglicht. So klar die Vorteile dieses politischen Instrumentes sind, so verantwortungsbewusst muss damit umgegangen werden. Eine starke parlamentarische Gruppe (60 Ratsmitglieder) kann mit einer exzessiven Handhabung des Dringlichen Postulates ein politisch unerwünschtes «Agenda-Setting» betreiben, weil bereits an der der Einreichung des Postulates folgenden Sitzung die Sitzungsplanung des Rates beeinflusst werden kann.

Eindeutig noch zu wenig genutzt wird das Instrument der Leistungsmotion und damit die Möglichkeit des Kantonsrates, auf die Leistungsseite eines Globalbudgets Einfluss zu nehmen. Leistungsmotionen können nur von ständigen Kommissionen und nur mit qualifiziertem Quorum in der Kommission eingereicht werden. Diese Hürde ist sehr hoch. Für die Zukunft ist eine nochmalige Senkung des für das Zustandekommen erforderlichen Quorums zu prüfen, da die Erfahrung zeigt, dass die meisten Leistungsmotionen bereits kommissionsintern scheitern. Ein weiterer Grund der eher zurückhaltenden Handhabung dieses Instrumentes liegt sicher auch in seiner materiellen Bedeutung und in den Ansprüchen, die an eine konzise Formulierung, wie genau auf den Leistungsteil eines Globalbudgets eingewirkt werden will, gestellt werden müssen.

### 3.2.3 Parlamentarische Abläufe

Die mit der Totalrevision des Geschäftsreglementes eingeführten Änderungen der parlamentarischen Abläufe haben sich gut bewährt. Die neuen Beratungsarten mit Redezeitbeschränkungen haben die Mitwirkungsmöglichkeiten der Ratsmitglieder nicht in unzumutbarer Weise eingeschränkt. Die Geschäftsliste des Kantonsrates konnte abgebaut werden, wenn man berücksichtigt, dass vermehrt auf Doppelsitzungen verzichtet und eine zusätzliche Herbst-Ferienwoche eingeführt worden ist. Die mit den neuen Beratungsarten verbundenen Möglichkeiten sind aber noch nicht voll ausgeschöpft worden. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat es in der Hand, die Redezeitregelungen noch vermehrt zur Effizienzsteigerung des Parlamentsbetriebes einzusetzen.

### 3.3 Ziel «Stärkung der Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes»

Das Ziel, die Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes zu stärken, ist mit der Parlamentsreform erreicht worden.

Die mit der Oberaufsicht über Regierung, Verwaltung und Justizverwaltung betrauten Aufsichtskommissionen waren an der Grenze der zeitlichen Belastung angelangt. Im Zug der Parlamentsreform wurden die Aufsichtskommissionen administrativ und materiell (z. B. durch die Beratungen der Voranschläge und der Rechnungen in den Sachkommissionen) entlastet. Sie wurden ausserdem mit erweiterten Einsichts- und Befragungsrechten ausgestattet und damit gestärkt. Dies war auch ein Anliegen der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) im Zusammenhang mit der «Affäre Raphael Huber» (siehe Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission I an den Kantonsrat vom 17. Juli 1997). Das allgemeine Amtsgeheimnis zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen kann vom Regierungsrat gegenüber diesen Kommissionen bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht nicht mehr geltend gemacht werden.

Die Höchstzahl von 11 Mitgliedern für die grossen Aufsichtskommissionen (GPK, FIKO und JUKO) hat sich bewährt. Ebenso bewährt hat sich die Instruktion von Beschwerden an den Kantonsrat durch die GPK bzw. die JUKO; diese Aufgabenzuweisung hat die Geschäftsleitung spürbar entlastet. Als unabdingbar hat sich die Unterstützung der Präsidien der grossen Aufsichtskommissionen durch ein ständiges Sekretariat im Umfang einer 50-Prozent-Stelle erwiesen. Die Forderung der kleinen Aufsichtskommissionen (ZKKBK, EKZK) nach einer professionelleren Sekretariatsunterstützung ist deshalb für die Zukunft zu prüfen.

Der Grundsatz, jede selbstständige öffentlichrechtliche Anstalt einer Aufsichtskommission zu unterstellen, ist durchgesetzt worden. Soweit eine eigene Aufsichtskommission nicht spezialgesetzlich gefordert ist, sind verselbstständigte Verwaltungseinheiten der Oberaufsicht der GPK oder der FIKO zugewiesen (vgl. dazu auch Ziff. 4.4. dieses Berichtes).

### **3.4 Ziel «Erhaltung des Milizcharakters des Parlamentes»**

Am Milizcharakter des Parlamentes hat sich trotz Parlamentsreform insgesamt nichts geändert.

In vereinzelt Sachkommissionen ist es zeitweise zu Belastungsspitzen gekommen, die vereinzelt auch zu Kommissionsaustritten aus Belastungsgründen geführt haben. Wenn verschiedentlich die hohe zeitliche Belastung durch ein Parlamentsmandat beklagt wird, ist zu berücksichtigen, dass die politische Arbeit, vorab unter den Vorzeichen eines «permanenten Wahlkampfes», generell anspruchsvoller und zeitintensiver geworden ist. Die Öffentlichkeit setzt heute bei Milizfunktionen ebenso professionelle Massstäbe bezüglich Qualität, Information und Kommunikation voraus, wie bei beruflichen Tätigkeiten. Dies führt insbesondere bei den arbeitsintensiven Chargen (Präsiden) manchmal an die Grenze der Miliztauglichkeit. Auch die hohe berufliche Belastung erschwert es vielen Ratsmitgliedern, Zeitreserven für die politische Arbeit zu aktivieren. Insgesamt muss die zunehmende Belastung der Milizämter aus Gründen der gesellschaftlichen Repräsentativität und der Arbeitsqualität der Parlamente durchaus mit Sorge betrachtet werden. Dies ist aber ein allgemein um sich greifendes Phänomen und nicht eine Konsequenz der Parlamentsreform.

Entlastung brachten sicherlich der Ausbau und die Professionalisierung der Parlamentsdienste (PD). Insbesondere die Präsidien des Rates und der Kommissionen konnten bei den Vor- und Nachbereitungsarbeiten wirkungsvoll unterstützt werden. Die internen Koordinationstätigkeiten sorgen auch für einen laufenden Informationsaustausch innerhalb der Parlamentsdienste, was wiederum der gesamten Rats- und Kommissionsarbeit zu Gute kommt.

### **3.5 Ziel «Förderung strategischer Überlegungen und strategischer Handlungsweisen»**

Die PI Regine Aepli Wartmann und Mitunterzeichnende (KR-Nr. 363/1994) sowie die PI Balz Hösly und Mitunterzeichnende (KR-Nr. 379/1994) streben eine Förderung strategischer Überlegungen und Handlungsweisen in der Zürcher Politik an. Der Regierungsrat soll verpflichtet werden, die anstehenden politischen und ökonomischen Herausforderungen mit einer mittelfristigen, direktionsübergreifenden, strategischpolitischen Betrachtungsweise anzugehen. Mittels eines Regierungsprogramms für die Dauer einer Legislatur und einem entsprechenden Rechenschaftsbericht soll im Kanton Zürich ein Planungs- und Berichterstattungssystem mit einem 4-Jahres-Betrachtungshorizont eingeführt werden.

Das Ziel der beiden Parlamentarischen Initiativen sollte mittels einer Revision der Kantonsverfassung und insbesondere des OG RR erreicht werden. Dieses Ziel ist nicht erreicht worden, weil der Regierungsrat eine entsprechende Vorlage der Reformkommission auf wiederholtes Nachfragen zwar immer wieder in Aussicht gestellt, aber nicht rechtzeitig für die Legislatur 1999–2003 vorgelegt hat. Ein Entwurf einer Revision des OG RR und eines Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung ist erst am 4. Dezember 2002 in die Vernehmlassung gegeben worden. Entsprechend hat sich – dem Schlussbericht der econcept über die Evaluation der Verwaltungsreform vom 18. November 2002 (Seite 81) ist diesbezüglich beizupflichten – im Zug der Verwaltungsreform die Balance zwischen zentraler und dezentraler Steuerung «eher zugunsten der dezentralen Steuerung verschoben». Das bisherige, direktionsbezogene «Häuschendenken» im Regierungsrat ist nicht überwunden; statt einer mittelfristigen Betrachtungsweise herrscht immer noch die einjährige Betrachtungsweise vor.

Gleiches gilt auch für das Parlament. Der Kantonsrat und seine Kommissionen nutzen die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung noch nicht voll. Insbesondere wird bei den Globalbudgets noch zu stark an den Zielvorgaben der Verwaltung festgehalten und versucht, über die Mittelzuteilung zu steuern, als dass mit mittelfristig wirkenden, eigenständigen Zielsetzungen Regierung und Verwaltung veranlasst werden, in eine Variantendiskussion einzusteigen. Das Parlament kann sich noch mehr in die Lage versetzen, politische Entscheidungen zu fällen und nicht operationelle Details regeln zu wollen. Dazu ist allerdings auch die Mitarbeit der Verwaltung zu verbessern. Diese hat zum Teil noch Mühe damit, den Sachkommissionen ohne grösseren Widerstand alle nötigen Informationen, z. B. die Kosten von Varianten, zur Verfügung zu stellen. Die Steuerung über Globalbudgets kann von den Kommissionen insbesondere durch einen

zweckmässigen und vermehrten Gebrauch des Instrumentes der Leistungsmotion noch weiter entwickelt und stark verbessert werden.

#### **4. Was bleibt zu tun?**

##### **4.1 Vorbemerkung**

Es ist davon auszugehen, dass die Reformkommission des Kantonsrates mit dem Ablauf der Legislaturperiode 1999–2003 aufgelöst und nicht wieder neu bestellt wird. Sollen das bisher Erreichte gesichert und Reformlücken geschlossen werden, muss der Reformprozess fortgesetzt werden. Handlungsbedarf besteht vorab bezüglich der folgenden drei Anliegen:

1. Förderung strategischer Überlegungen und Handlungsweisen
2. Politische Steuerung durch das Parlament
3. Aufsicht über die selbstständigen, öffentlichrechtlichen Anstalten.

##### **4.2 Legislaturprogramm und Berichterstattung des Regierungsrates**

Das Ziel einer mittel- bis langfristigen politischen Steuerung des Kantons Zürich durch die Regierung ist – wie vorstehend ausgeführt wurde – noch nicht erreicht. Die einjährige, direktionsbezogene Planung und Berichterstattung herrschen vor. Zwar legt der Regierungsrat freiwillig Legislatorschwerpunkte vor, die vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen werden. Eine auf die Legislatorschwerpunkte abgestimmte Berichterstattung und verbindliche politische Bindung des Regierungsrates fehlt.

Im Zug der Revisionen des Organisationsgesetzes des Regierungsrates (OG RR) und des Finanzhaushaltsgesetzes (neu CRG) ist sicherzustellen, dass der Regierungsrat zu einer gesamtheitlichen, direktionsübergreifenden, mittelfristigen, strategisch-politischen Planung, Dringlichkeitsordnung und Berichterstattung verpflichtet wird. Nur mit einer Konzentration der Regierung auf direktionsübergreifende Prioritäten des Kollegiums sowie einer sauberen Definition der Querschnittsaufgaben der Regierung kann langfristig eine kohärente Politik im Kanton Zürich umgesetzt werden. Zu prüfen ist insbesondere, ob nicht ein auf jeweils zwei Jahre vom Kantonsrat gewähltes Regierungspräsidium den Hang zur Direktionsbezogenheit mindern könnte.

Die Reformkommission ist sodann der Meinung, dass die Revisionen der beiden Gesetze (OG RR und CRG) zusammen einer Spezial-

kommission zu übertragen sind. So kann eine ganzheitliche, koordinierte Lösung sichergestellt werden und den Fraktionen ist es möglich, das nach Auflösung der Reformkommission noch vorhandene Wissen in einer Kommission zu konzentrieren.

#### **4.3 Mittelfristige Steuerung durch das Parlament**

Das Parlament ist nach wie vor budgetfixiert. Obwohl zum Zeitpunkt der Beschlussfassung deutlich über 80 Prozent des jährlichen Voranschlags gesetzlich oder vertraglich fixiert sind, sehen gewisse Teile des Parlamentes das Budget als massgebliches Instrument zur politischen Einflussnahme. Der faktische Zwang, einen Voranschlag genehmigen zu müssen, der weitgehend aus gebundenen Ausgaben besteht, ist indessen unbefriedigend.

Die Reformkommission hat zu Beginn des Reformprozesses die Frage der Abschaffung der einjährigen Budgetierung und eine Einbindung des Parlamentes in eine mehrjährige Steuerung geprüft. Entsprechende Vorschläge wurden indessen nicht weiterverfolgt, weil sie zu diesem Zeitpunkt zu einer Fundamentalopposition gegen die gesamte Parlamentsreform und damit zu einem Scheitern der gesamten Parlamentsreform geführt hätten.

Die Budgethoheit, die nach geltendem Recht nach wie vor jährlich durch den Budgetbeschluss wahrgenommen wird, bleibt als Instrument der Leistungssteuerung in gewissem Widerspruch zu den Zielen der mehrjährigen wirkungsorientierten Steuerung des Verwaltungshandelns. Das Legalitätsprinzip verlangt immer eine gesetzliche Grundlage für jegliche staatliche Tätigkeit. Mit dem Voranschlag konkretisiert die Regierung deshalb weitgehend die gesetzlich geregelten Aufgaben des Kantons. Der Spielraum, über den Voranschlag grundsätzliche Steuerungen, Herausforderungen oder Haushaltsanierungen angehen zu wollen, ist deshalb nicht gegeben. Über das Budget sind lediglich operationelle Korrekturen möglich. Das Parlament hat mit den gegenwärtigen Instrumenten nicht die Möglichkeit, auf die mittelfristige Planung und Steuerung der Verwaltungsaufgaben Einfluss zu nehmen. Mit der Gesetzgebungs- und der Budgetkompetenz bestehen lediglich lang- und kurzfristige Einflussmöglichkeiten. Es fehlt ein mittelfristig wirksames Instrument des Kantonsrates. Abhilfe könnten ein Ausbau der Leistungsmotion und mittelfristige Planungsbeschlüsse des Kantonsrates schaffen. Zu berücksichtigen wäre dann allerdings die durch diese Kompetenzen entstehende mittelfristige Bindung des Parlamentes an seine eigenen Beschlüsse, die sich dann weniger an tagespolitischen Opportunitäten als an strategischen Überlegungen orientieren müssten.

Ein Parlament, das in regional-lokalen Wahlkreisen gewählt wird, im Milizsystem agiert und deshalb auch seiner regionalen Wählerschaft und deren Problemen verpflichtet ist, wird sich aber immer schwerer darin tun, sich auf eine strategische, mittel- bis langfristige Steuerung zu konzentrieren. Trotzdem müssen Wege diskutiert werden, wie die mittelfristige Steuerung durch das Parlament gestärkt werden kann. Die anstehende Revision des OG RR scheint der geeignete Zeitpunkt, die Anliegen der mittelfristigen Steuerung erneut zu prüfen.

#### **4.4 Aufsicht über die selbstständigen, öffentlichrechtlichen Anstalten**

Mit Blick auf die Zukunft ist die Tendenz im Auge zu behalten, dass aus Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen immer mehr Verwaltungsvermögen in selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalten zusammengefasst wird. Diesen Anstalten sind eigene Führungs- und Aufsichtsorgane beigegeben. Diese Tendenz ist grundsätzlich zu begrüssen, denn kleinere Einheiten arbeiten in der Regel zielgerichteter und mit besserer Transparenz als grosse Verwaltungsapparate. Dies darf aber nicht zu einer Aufsichtslücke des Parlamentes führen. Wird Verwaltungsvermögen der Oberaufsicht des Parlamentes entzogen, fehlt die demokratische Kontrolle und Konflikte sind absehbar. Mit gesetzgeberischen und organisatorischen Massnahmen und einer entsprechenden Kommissionsstruktur ist deshalb sicherzustellen, dass das Parlament seine Oberaufsicht über selbstständige öffentlichrechtliche Anstalten ebenso ausüben kann wie über das unselbstständige Verwaltungsvermögen. Transparenz über die staatlichen Aktivitäten und die Verwendung der Steuergelder muss in jedem Falle gewährleistet bleiben. Mittelfristig werden neue Formen der – materiellen und finanziellen – Oberaufsicht des Parlamentes in Betracht gezogen werden müssen, wenn Demokratie und Aufsichtsdefizite vermieden werden sollen.

## Anhang

### 1. Die Parlamentsreform im Kanton Zürich war Gegenstand der folgenden externen Studienarbeiten:

- |                   |                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Marc Ehrensperger | Wirkungsorientierte Verwaltung – Wirkungsloses Parlament? (Diplomarbeit an der Universität St.Gallen), St.Gallen, 7. April 2000 (108 Seiten).                                                                                     |
| Cécile Küng       | Innenansicht eines kantonalen Parlamentes (Mémoire zur Erlangung eines Master of Public Administration am Institut de Hautes Etudes en Administration Pratique) Zürich, September 2001 (95 Seiten).                               |
| Stefan Mittl      | Parlamentsarbeit im Milizsystem am Beispiel des Kantonsrates des Eidgenössischen Standes Zürich (Einzeldiplomarbeit an der Zürcher Fachhochschule, Studienbereich Wirtschaft und Verwaltung), Zürich, 30. April 2001 (74 Seiten). |

### 2. Die Parlamentsreform im Kanton Zürich war Gegenstand der folgenden einschlägigen Publikationen:

- |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sebastian Brändli | Staatsfunktionen revidieren. Plädoyer für ein neues Gleichgewicht von Demokratie und Expertise. In: Materialien zur Zürcher Verfassung, Band 4. Zürich 2000, S. 7–40.                                                                                                                |
| Sebastian Brändli | Neue Formen des Politikhandelns. Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich. In: Verwaltung & Management, Nomos-Verlag, Baden-Baden, Heft/2000, S. 211–216.                                                                                                                                |
| Sebastian Brändli | Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen. Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich. In: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 1, März 2001, S. 4–9.                                                                              |
| Sebastian Brändli | Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament: Welche Gewaltenteilung bei der Politischen Planung? In: Politische Planung – Neukonzeption oder Wiederbelebung? Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Band 42, 2001, S. 83–94. |

- Sebastian Brändli Direkte Demokratie und Milizgedanke als Elemente schweizerischer Politik. Parlament und Stimmvolk im Prozess politischer Modernisierung. In: Kuno Schedler (Hg.). *Modernisierung der Politik*. Erscheint 2003, S. 52–61.
- Sebastian Brändli Die Reformkommission als Knowhow-Trägerin in der Staatsreform. In: Kuno Schedler (Hg.). *Modernisierung der Politik*. Erscheint 2003, S. 132–139.
- Balz Hösly New Public Management (NPM): Herausforderung für die Parlamente? In: *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, Nr. 1, 1. Jg., Januar 1998, S. 4–9.
- Balz Hösly Ein guter Rat ist nicht teuer. Notwendige Revision des Kantonsratsgesetzes. In: *NZZ* Nr. 269 vom 19. November 1998, S. 57.
- Balz Hösly  
Bruno Rickenbacher Parlamentsreform im Kanton Zürich – Marsch oder Halt? In: *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, Nr. 1, 3. Jg., April 2000, S. 15–17.