

Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2015

**5232**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Erledigung der Motion KR-Nr. 313/2010  
betreffend Periodische Publikationspflicht  
aller Informationen über externe Aufträge**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2015,

*beschliesst:*

- I. Die vom Regierungsrat in Erfüllung der Motion KR-Nr. 313/2010 betreffend Periodische Publikationspflicht aller Informationen über externe Aufträge vorgelegte Änderung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung wird abgelehnt.
  - II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 313/2010 erledigt ist.
  - III. Mitteilung an den Regierungsrat.
- 

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. September 2013 folgende von Kantonsrätin Barbara Steinemann, Regensdorf, Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, und Kantonsräatin Brigitta Leiser, Regensdorf, am 25. Oktober 2010 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat hat die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, wonach in Zukunft sämtliche Zahlen und Daten über die Vergabe von Aufträgen in der Höhe von mindestens 10 000 Franken an externe Berater, insbesondere auch Gutachten, periodisch im Geschäftsbericht des Regierungsrates zu veröffentlichen sind. Dies gilt nicht für die ausgelagerten öffentlich-rechtlichen Anstalten. Transparent zu machen sind insbesondere die folgenden Informationen:

- Welche Mandate werden an welche Auftragnehmer erteilt und welches Ziel verfolgt die Verwaltung damit?
- Aus welchem Grund kann die Verwaltung dem Auftrag nicht selber nachkommen?
- Wie hoch ist das Honorar?

Die externen Mandate für strafrechtliche Verfahren, insbesondere forensische Gutachten, sind als Gesamtsumme auszuweisen.

---

*Bericht des Regierungsrates:*

### **A. Ausgangslage**

Die Motion KR-Nr. 313/2010 fordert im Wesentlichen eine Veröffentlichung sämtlicher Zahlen und Daten zu allen Aufträgen an externe Beraterinnen und Berater, deren Vergabesumme sich auf mindestens Fr. 10 000 beläuft, im Geschäftsbericht des Regierungsrates. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates überwies der Kantonsrat die Motion am 30. September 2013 zur Berichterstattung und Antragstellung.

### **B. Forderung der Motion**

Gemäss dem Titel der Motion hat der Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die zur Publikation «aller Informationen über externe Aufträge» verpflichtet. Dem Motionstext lässt sich einschränkend entnehmen, dass sich das Anliegen nur auf Aufträge an «externe Berater» bezieht. Der Begriff «Berater» wird nicht näher umschrieben; bloss beispielhaft werden Gutachtensaufträge genannt. Einschränkend wird verlangt, dass Aufträge im Zusammenhang mit strafrechtlichen Verfahren, insbesondere forensische Gutachten, nicht detailliert, sondern nur als Gesamtsumme auszuweisen seien. Konkret geht es um die Publikation folgender Details zu jedem Auftrag:

- die Art bzw. Umschreibung des Auftrages;
- die Auftragnehmerin oder der Auftragnehmer;
- den Zweck der Auftragserteilung;
- die Begründung, weshalb die kantonale Verwaltung die Aufgabe nicht selber übernehmen konnte;
- die Entschädigung.

Die Publikationspflicht soll für «ausgelagerte öffentlich-rechtliche Anstalten» nicht gelten. Die öffentlich-rechtliche Anstalt ist «eine technisch-organisatorisch verselbstständigte, d. h. aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheit, der die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe obliegt» (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Rz. 1316). Öffentlich-rechtliche Anstalten treten als unselbstständige Anstalten, denen keine Rechtspersönlichkeit zukommt, und als selbstständige Anstalten, die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind, in Erscheinung. Sie werden von der von der Motion geforderten Publikationspflicht nicht erfasst.

Abgesehen davon schränkt die Motion die Publikationspflicht nicht ein. Von ihrem Wortlaut her wären daher auch der Kantonsrat, seine Kommissionen und die ihm unterstellten Behörden wie der Ombudsmann und die Finanzkontrolle der Publikationspflicht unterstellt. Aufgrund der Voten in der parlamentarischen Diskussion zur Überweisung der Motion kann indessen davon ausgegangen werden, dass sie nur für den Regierungsrat und die ihm unterstellten Verwaltungseinheiten gelten soll.

### **C. Erteilung von Aufträgen an externe Beraterinnen und Berater**

Von der kantonalen Verwaltung werden viele Aufträge in unterschiedlichsten Bereichen an externe Dritte vergeben, die im weitesten Sinne als Beratermandate verstanden werden können. Die Gründe für eine Zusammenarbeit mit externen Dritten sind vielfältig. In der Regel geht es um die fachliche Unterstützung der Verwaltung durch externe Spezialistinnen und Spezialisten, die ein Sachwissen und Knowhow anbieten, das innerhalb der Verwaltung nicht vorhanden ist und auch nicht aufgebaut werden muss, da es sich nicht ausdrücklich um Verwaltungstätigkeiten oder um nur einmalig auftauchende Fragestellungen handelt. Weitere Gründe sind Unregelmässigkeit des Arbeitsanfalls, Bedarf nach Beurteilung durch verwaltungsunabhängige Personen usw. Externe Beratungsleistungen werden in allen staatlichen Aufgabenbereichen benötigt. Die Abgrenzung zu weiteren, ausserhalb der Verwaltung bezogenen Dienstleistungen ist oft fliessend. Bei umfangreichen Projekten, wie beispielsweise neuen Informatiklösungen, werden häufig Sachwissen und weitere Dienstleistungen gemeinsam von externen Unternehmen bezogen.

## D. Umsetzung der Motion

Der Motionstext enthält zahlreiche detaillierte Forderungen an die zu erlassende Regelung, sodass dem Regierungsrat bei deren Formulierung wenig Spielraum bleibt.

Da eine periodische Publikation im Geschäftsbericht gefordert wird, ist die Regelung bei den Bestimmungen zum Geschäftsbericht in § 27 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) einzufügen. Periodisch bedeutet nicht zwingend jährlich, doch erscheint eine jährliche Publikation sinnvoll. Bei längeren Berichtsperioden würden erhebliche Informationsmengen anfallen.

Vorgeschlagen wird, einen neuen Abs. 3 mit folgendem Wortlaut einzufügen:

«In einem Anhang zum Geschäftsbericht werden Angaben zu den Aufträgen des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung an externe Beraterinnen und Berater gemacht, wenn der Auftragswert mindestens Fr. 10 000 beträgt. Aufgeführt werden Auftragnehmerinnen und -nehmer, Art und Umfang des Auftrags sowie der Grund der Auftragerteilung. Aufträge in strafrechtlichen Angelegenheiten werden als Gesamtsumme aufgeführt.»

Der bestehende Abs. 3 wird neu zu Abs. 4.

### a) Einordnung innerhalb von § 27 CRG

§ 27 Abs. 2 CRG führt auf, aus welchen Teilen der Geschäftsbericht besteht. Es handelt sich dabei um Berichte und Rechnungen, die in kompakter Form die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres aufzeigen. Der Bericht zu den Aufträgen an externe Beraterinnen und Berater ist inhaltlich anderer Natur, indem er Einzelheiten zu einer einzigen, bestimmten Art von Ausgaben darstellt, die für einen Gesamtüberblick über die Verwaltungstätigkeit nicht bedeutsam sind. Es rechtfertigt sich daher sowohl aus inhaltlichen als auch aus formellen Gründen, diesen Bericht in einem separaten Absatz zu regeln.

### b) Zusammenstellung der Informationen als Anhang zum Geschäftsbericht

Aus denselben Gründen sollen die Informationen zu den Vergaben in einem gesonderten Anhang zum Geschäftsbericht zusammengefasst werden. Dies ermöglicht einen umfassenden Überblick über diese Informationen sowie eine bessere Vergleichbarkeit der Daten der einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei untereinander; gleichzeitig können die übrigen Bestandteile des Geschäftsberichts in der bisherigen Form weiterbestehen.

### c) Wortlaut im Einzelnen

«Der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung» entspricht im vorliegenden Zusammenhang dem Konsolidierungskreis 1 nach § 54 Abs. 1 lit. a CRG; ausgenommen sind damit ausdrücklich die selbstständigen sowie die unselbstständigen Anstalten mit eigener Rechnung. Dies entspricht dem Anliegen der Motion, wonach die Pflicht zur Publikation von Aufträgen nicht für die ausgelagerten öffentlich-rechtlichen Anstalten gelten soll. Dies ist gegebenenfalls auf Verordnungsstufe klarzustellen.

Die Grenze von mindestens Fr. 10 000 ist vorgegeben. Die in der Motion als Beispiele genannten Gutachtensaufträge stellen eine von verschiedenen Arten von Aufträgen an externe Beraterinnen und Berater dar und brauchen im Gesetzestext nicht ausdrücklich erwähnt zu werden.

Die Informationen zu «Auftragnehmerinnen und -nehmer» und «Art des Auftrags» beantworten die Frage, welche Aufträge an welche Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer erteilt werden, und bedürfen keiner weiteren Erläuterungen. Der «Umfang des Auftrags» nennt das Honorar sowie allfällige weitere damit zusammenhängender Zahlungen. Die Informationen zum «Grund für die Auftragserteilung» sollen darlegen, weshalb der Auftrag extern vergeben wurde bzw. die Verwaltung diese Aufgabe nicht selber erfüllen kann.

Die in der Motion ebenfalls gestellte Frage nach dem mit der Auftragserteilung verfolgten Ziel wird sich regelmässig aus der Art des Auftrags einerseits und aus dem Grund für die Auftragserteilung anderseits beantworten. Das Ziel des Auftrags wird daher nicht als gesondert zu erfassende Information ins Gesetz aufgenommen.

Bei den Aufträgen in strafrechtlichen Angelegenheiten wurde in der Motion insbesondere an forensische Gutachten gedacht. Deren beispielhafte Erwähnung ist in der Gesetzesbestimmung nicht notwendig.

### d) Ausnahmen von der Publikationspflicht im Einzelfall

Bei den zu publizierenden Angaben handelt es sich um Informationen nach § 3 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4). Nach § 23 IDG kann die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigert oder aufgeschoben werden, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann im Ausnahmefall auf die Publikation eines Auftrags oder von Details zu einem Auftrag verzichtet werden. Diese Bestimmung ist anwendbar, ohne dass dies ausdrücklich erwähnt werden

müsste. Als lex specialis geht sie der hier zu schaffenden allgemeinen Regel über die Publikation von Aufträgen an Externe vor.

#### e) Einzelfragen

Um eine Vergleichbarkeit der Daten der gesamten kantonalen Verwaltung zu gewährleisten, wird der Regierungsrat zu verschiedenen Fragen Vollzugsbestimmungen erlassen müssen. Ziel ist eine möglichst einheitliche Auslegung des Begriffs «Beraterin» bzw. «Berater» einerseits und die Einstufung der unterschiedlichen Auftragsarten und -gründe in vorgegebene Kategorien andererseits. Bei der Angabe der Entschädigung stellen sich sodann verschiedene Abgrenzungsfragen, die einheitlich zu regeln sind, so u. a. bei Aufträgen, die über längere Zeit laufen und/oder bei denen Akonto- und Schlusszahlungen in verschiedene Berichtsperioden fallen. Auch die Anwendung von § 23 IDG sollte soweit möglich nach einheitlichen Kriterien erfolgen.

### **E. Rechtliche und praktische Beurteilung der neuen Regelung**

Aus rechtlicher Sicht ist die Aufnahme der geforderten Regelung ins Gesetz machbar. Verschiedene Überlegungen staatspolitischer, praktischer und gesetzgebungstechnischer Art sprechen jedoch gegen die Regelung:

#### **1. Widerspruch zur bestehenden Kompetenzordnung und zu § 33 Abs. 1 OG RR**

Gemäss verschiedenen Voten in der Diskussion im Kantonsrat über die Überweisung der Motion soll die geforderte Regelung eine verbesserte Transparenz im Bereich der Vergabe von Beratungsmandaten schaffen, die nicht zuletzt die Kontrolle der Zweckmässigkeit der Vergaben im Einzelnen ermöglichen soll (KR-Protokoll, 152. Sitzung vom 30. September 2013, 8461 ff.). Damit käme dem Kantonsrat eine eigentliche Aufsichtsrolle über die Vergabe von einzelnen Beratungsmandaten zu. Dies steht im Widerspruch zu seiner Zuständigkeit als Oberaufsichtsbehörde und greift in die Rolle des Regierungsrates als Aufsichtsbehörde ein.

Gemäss § 33 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) beachtet die Verwaltung bei ihrem Handeln den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Für die wirtschaftliche Verwaltungsführung ist wesentlich,

welche Bestandteile einer Staatsleistung intern erstellt und welche extern eingekauft werden («make or buy»). Dabei soll jeweils die wirtschaftlichste Lösung gewählt werden. Eine politische Einflussnahme des Kantonsrates auf die Leistungserstellung ist nicht vorgesehen. Dies gehört zu den wesentlichen Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, welche die konzeptuelle Grundlage des OG RR und des CRG bildet.

Die vorgesehene Regelung möchte dies ändern. Der Kantonsrat soll korrigierend in die Leistungserstellung eingreifen und Einfluss auf eine einzelne Kostenart nehmen können, indem er eine direkte Aufsicht über den Einkauf von Vorleistungen zur Leistungserstellung ausübt. Dadurch würde die Leistungserstellung teilweise der politischen Steuerung unterworfen.

Allgemein soll gemäss Motionstext die interne Leistungserstellung Vorrang haben gegenüber dem externen Einkauf. Für Letzteren sollen erhöhte Rechenschaftsanforderungen gelten. Dies kann zu unwirtschaftlichen Lösungen führen, etwa wenn zu wenig Synergiepotenzial für eine interne Leistungserstellung besteht und diese auf Druck des Kantonsrates trotzdem erfolgt. So könnte z. B. die Verwaltung unter Druck geraten, Spezialistinnen und Spezialisten fest anzustellen, anstatt – was wirtschaftlicher wäre – nur im Bedarfsfall Beratungen einzukaufen, um die Leistungserbringung zu sichern. Dies könnte die Leistungserstellung verteuern.

## **2. Inhaltlicher Widerspruch zu § 27 Abs. 1 CRG**

Nach § 27 Abs. 1 CRG hat der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht über «die wichtigsten Entwicklungen» des vergangenen Jahres im Kanton Rechenschaft abzulegen. Er stellt darin je für den Kanton, die Direktionen und die Staatskanzlei die Hauptereignisse des vergangenen Jahres, die Umsetzung der Legislaturziele, die finanzielle Entwicklung, die Entwicklung der Indikatorenwerte der Leistungsgruppen und die wichtigsten Projekte dar (§ 24 Abs. 2 Finanzcontrollingverordnung, FCV, LS 611.2). Es geht dabei nicht um Detailfragen, sondern der Leserin und dem Leser sollen in kompakter Form grundlegende Kennzahlen und wesentliche Entwicklungen vermittelt werden. Dasselbe gilt für die Finanzberichterstattung, die Teil des Geschäftsberichtes ist. Die geforderte Regelung hingegen möchte einen einzelnen, für die Gesamtentwicklung der Verwaltung und des Kantons unbedeutenden Gesichtspunkt aus der Geschäftstätigkeit herausgreifen und detailliert im Geschäftsbericht aufgeführt sehen. Dies steht im Widerspruch zum Zweck und Inhalt des Geschäftsberichts nach § 27 Abs. 1 CRG.

Gemäss der Begründung der Motion sollen die Offenlegung und die Rechenschaftspflicht dem Kantonsrat bei der Beurteilung der Globalbudgets behilflich sein. Das dafür gewählte Mittel erscheint jedoch nicht als sinnvoll. Der Kantonsrat bewilligt Globalbudgets und gibt damit vor, mit welchen Aufwendungen und Leistungen die jeweiligen Leistungsgruppen die definierten Wirkungen erreichen sollen. Die Rechnungslegung nach Globalbudget soll deshalb von der Betrachtung nach Kostenart weg und hin zur Transparenz über die Leistungen des Kantons, über die Wirkungen und die Wirtschaftlichkeit führen. Die Vergabe von Aufträgen stellt dagegen eine einzelne Kostenart unter vielen dar, die bei der Leistungserstellung auftritt. Es widerspricht dem System der Globalbudgets, wenn bei der Berichterstattung für ein einzelnes Gebiet die Betrachtung nach Kostenart wieder eingeführt wird, denn die detaillierte Offenlegung einer einzelnen Position ist für die Beurteilung eines Globalbudgets als Ganzes wenig hilfreich.

Es erscheint sodann fraglich, welche Aussagen die Publikation der geforderten Informationen überhaupt ermöglicht. Eine gute Transparenz auf dem Papier führt nicht zwingend zu einer tatsächlich guten Transparenz in der Sache: Angesichts der höchst unterschiedlichen Bereiche und Gründe, in bzw. aus denen externe Beratungsleistungen eingeholt werden, dürfte kaum ein aussagekräftiger Überblick möglich sein. In manchen Bereichen, wie etwa dem Strafrecht, wo erst bei Abschluss des Verfahrens über die Kostentragungspflicht von Gutachterskosten entschieden wird, sagen die ausbezahlten Honorare nichts über die tatsächlich vom Kanton zu tragenden Kosten aus. Eine Kommentierung der Daten wäre aber innert nützlicher Frist im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten bis zur Publikation des Geschäftsberichts nicht zu bewältigen. Dem Kantonsrat stehen geeignete Informationsmöglichkeiten und Instrumente zur Verfügung, als es die Auf-listung sämtlicher Details zu allen Beratungsmandaten schon ab Fr. 10 000 zu werden verspricht.

Ein Gesamtüberblick zumindest über die Honorare externer Beraterinnen und Berater ist bereits im KEF enthalten. In der Tabelle «Transparenz bei den Ausgaben für Dienstleistungen Dritter (KEF-Erklärung)» im Kapitel «Finanzentwicklung» wird jeweils der Gesamtaufwand für «Honorare externer Berater, Gutachter und Fach-experten» für den Regierungsrat, die Staatskanzlei und die Direktionen aufgezeigt. Die Entwicklungen werden in den Leistungsgruppen begründet. Die dortigen Angaben ermöglichen bei Unklarheiten ein gezieltes und zweckmässiges Nachfragen.

Geht es hingegen um einzelne Bereiche bzw. Aufträge, können die gewünschten Informationen aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips jederzeit eingeholt werden. Die zuständige Stelle hat auf entsprechende

Anfrage hin über vergebene Aufträge zu informieren, sofern dem nicht eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse im Sinne von § 23 IDG entgegensteht. Weiter hat der Kantonsrat schon das Instrument der Interpellation (KR-Nr. 6/2002) und der Anfrage (KR-Nr. 340/2006) genutzt, um vom Regierungsrat zusammenfassende Auskünfte über Beratungsaufträge zu erhalten.

### **3. Regelung in formellem Gesetz ist systemwidrig und nicht stufengerecht**

In der Diskussion im Kantonsrat über die Überweisung der Motion ergab sich, dass nach Ansicht der Motionäre unerheblich sei, ob sich der Auftrag der Regierung, die Informationen über externe Aufträge zu publizieren, aus einem Gesetz oder aus einer Verordnung herleite. Es ging ihnen um den Inhalt des Vorstosses, nämlich um mehr Transparenz (KR-Protokoll, 152. Sitzung vom 30. September 2013, 8471 ff., Votum Barbara Steinemann). Das Instrument der Motion verpflichtet den Regierungsrat indessen, einen Entwurf für eine Gesetzesvorlage vorzulegen (vgl. § 14 Abs. 2 Kantonsratsgesetz, KRG, LS 171.1).

Nach Art. 38 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) sind nur die wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen. Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, sind in der Form der Verordnung zu erlassen (Art. 38 Abs. 2 KV). Mit der Motion wird verlangt, dass auf Gesetzesstufe eine Regelung zu treffen ist, wonach im Geschäftsbericht des Regierungsrates sämtliche Zahlen und Daten über die Vergabe von Aufträgen von mindestens Fr. 10 000 an externe Beraterinnen und Berater aufzuführen sind, wobei die Art des Auftrags, der Name der Auftragsnehmerin oder des Auftragsnehmers, der Zweck des Auftrages und die Höhe der Entschädigung zu nennen sind. Eine derart detaillierte Regelung in ein formelles Gesetz aufzunehmen, widerspricht der Regelungsidee von Art. 38 Abs. 1 KV. Ob auch weniger wichtige Bestimmungen in Gesetzesform beschlossen werden dürfen, ist umstritten (bejahend: Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 38 N. 18; verneinend: Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 23 N. 31).

Das geltende Recht verlangt vom Regierungsrat, in seinem Geschäftsbericht über «die wichtigsten Entwicklungen» des vergangenen Jahres Rechenschaft abzulegen (§ 27 Abs. 1 CRG). Der Geschäftsbericht besteht aus dem Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit, den Ergebnissen der Leistungsgruppen, der Jahres-

rechnung, Berichterstattungen weiterer Behörden gemäss besonderer Gesetzgebung und einer konsolidierten Rechnung (§ 27 Abs. 2 CRG). Die geforderte Regelung geht in ihrem Detaillierungsgrad weit über diese bestehenden Normen hinaus, was sie als systemwidrig erscheinen lässt. Dies gilt umso mehr, als die von der Motion verlangte Regelung einen Teilbereich betrifft, der im Vergleich zur gesamten Geschäftstätigkeit des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung sowohl bezüglich der politischen Auswirkungen als insbesondere auch in finanzieller Hinsicht von untergeordneter Bedeutung ist.

Die geforderte Regelung weist sogar einen bedeutend höheren Detaillierungsgrad auf als die bestehenden Vorschriften über die Ausgestaltung des Rechenschaftsberichts auf Verordnungsstufe (vgl. § 24 FCV). Selbst auf Verordnungsstufe wäre es nicht angezeigt, die Anforderungen an einen einzelnen Teilbereich der Berichterstattung derart detailliert zu regeln.

#### **4. Abgrenzungsprobleme und administrativer Aufwand**

Bereits in den Beantwortungen der Interpellation KR-Nr. 6/2002 betreffend Externe Beratertätigkeiten in der kantonalen Verwaltung (RRB Nr. 393/2002) und der Anfrage KR-Nr. 340/2006 betreffend Externe Berater in der Kantonalen Verwaltung hat der Regierungsrat darauf aufmerksam gemacht, dass der Begriff «Berater» nur sehr schwer zu umschreiben ist und sich kaum von den übrigen Aufträgen an Dritte abgrenzen lässt. Wird eine Dienstleistung extern vergeben, da sie nicht zur eigentlichen Verwaltungstätigkeit gehört, sind die Prüfung des bestehenden Zustandes und die Beurteilung, welche Massnahmen notwendig und sinnvoll sind, häufig Bestandteil des Auftrags und sind die Übergänge zwischen Beratung/Begutachtung und anschliessender Ausführung fliessend.

Der administrative Aufwand sowohl für die beteiligten Stellen, die Detailinformationen zu jedem Auftrag zusammenzustellen, als auch um den jährlichen Bericht zu erstellen, ist erheblich. Die externen Aufträge müssen separat erfasst und unter Umständen anonymisiert werden. Vor der Veröffentlichung muss geprüft werden, ob die Bekanntgabe der Angaben mit dem IDG vereinbar ist. Der Schutz von Personendaten muss gewährleistet sein. Solche Daten dürfen weder direkt bekannt gegeben werden, noch dürfen aus den veröffentlichten Angaben Rückschlüsse auf betroffene Personen möglich sein. Mit Blick auf das IDG stellt sich aber auch noch die Frage des Zeitpunkts der Bekanntgabe. Die fraglichen Aufträge dienen zu einem grossen Teil der Vorbereitung von Geschäften oder der Klärung von offenen Fragen in laufenden Verfahren. Solche Informationen können – wenn

überhaupt – erst nach Abschluss der Verfahren oder der Meinungsbildung bekannt gegeben werden (§ 23 IDG). Damit stellt sich das Problem, dass die bekannt gegebenen Angaben unterschiedlichen Budgetperioden zuzuordnen sind. All dies macht die Erfassung und Pflege des Datenbestandes sehr aufwendig. Durch die mitunter verzögerte Bekanntgabe der Aufträge leiden auch die Übersichtlichkeit und der Informationsgehalt der Angaben. Insgesamt erscheint der Aufwand unverhältnismässig im Vergleich zum zu erwartenden Erkenntnisgewinn aus diesen Daten. Dies betrifft insbesondere Stellen, die regelmässig Gutachten in Auftrag geben oder sonstige Beratungsdienstleistungen Dritter benötigen. Es sind heute keine Instrumente vorhanden, die eine derart detaillierte Aufschlüsselung, wie es die Motion fordert, erfüllen könnten. Das Tool, mit dem das Kantonale Rechnungswesen heute Daten für den Finanzbericht einsammelt, könnte das zu erwartende Datenvolumen nicht handhaben. Es besteht derzeit auch keine Möglichkeit, die entsprechenden Informationen aus dem zentralen SAP auszuwerten: Einerseits sind für nicht im zentralen SAP buchführende Einheiten lediglich Umsatzmeldungen verfügbar, andererseits kann der gewünschte Detaillierungsgrad aus den Einzelposten nicht hergeleitet werden. Zur Erfüllung des Anliegens der Motion bräuchte es also ein neues System zur Erfassung sämtlicher Vergaben von Aufträgen bzw. Verträgen über Fr. 10 000 an externe Beraterinnen und Berater. Aufgrund des sehr tief angesetzten Schwellenwertes von Fr. 10 000 müssten praktisch alle Mitarbeitenden mit einer Vergabekompetenz verpflichtet werden, ihre Aufträge an Beraterinnen und Berater in diesem neuen System zu erfassen. Allein in der Baudirektion beispielsweise wären dies rund 170 Mitarbeitende. Hochgerechnet auf alle Direktionen könnte es sich um 2000–3000 Vergabeverantwortliche handeln. Eine separate Datensammlung zur Erfüllung der Motionsforderung bedeutete demnach für jede einzelne Verwaltungseinheit einen gewaltigen Aufwand. Nachdem gemäss der Motion im Bereich der strafrechtlichen Verfahren die externen Aufträge nur als Gesamtsummen ausgewiesen werden müssen, fragt sich sodann, weshalb diese Lösung nicht auch auf andere Bereiche ausgedehnt wurde, in denen der Bezug externer Fachleute gesetzlich vorgeschrieben ist oder in denen es nicht zweckmässig erscheint, die Aufträge und die damit verfolgten Ziele einzeln zu nennen, wie z. B. bei der Durchführung von Case Managements im Personalwesen durch verwaltungsunabhängige Unternehmen.

## **5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung**

Die geforderte Regelung verstösst zwar gegen die bestehende Kompetenzordnung sowie gegen die Grundsätze von Art. 38 KV und widerspricht den Grundsätzen der wirtschaftlichen Verwaltungsführung (§ 33 OG RR) sowie der Wesentlichkeit der Geschäftsberichterstattung (§ 27 Abs. 1 CRG), ihre Umsetzung ist allerdings aus rechtlicher Sicht trotzdem möglich. Die Aufnahme der Regelung in einem formellen Gesetz ist jedoch stufen- und systemwidrig. Weiter führt die geforderte Regelung zu erheblichen Abgrenzungsproblemen und administrativem Aufwand. Gleichzeitig ist fraglich, ob das angestrebte Ziel der verbesserten Transparenz auf diese Weise überhaupt erreicht werden kann.

## **F. Ablehnung der Motion**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat aus den in Abschnitt E. genannten Gründen, die Vorlage zur Ergänzung von § 27 CRG abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Stocker

Der Staatsschreiber:  
Husi

**Gesetz  
über Controlling und Rechnungslegung  
(Änderung vom .....; Publikation von externen Aufträgen)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2015,

*beschliesst:*

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

§ 27. Abs. 1 und 2 unverändert.

<sup>3</sup> In einem Anhang zum Geschäftsbericht werden Angaben zu den Aufträgen des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung an externe Beraterinnen und Berater gemacht, wenn der Auftragswert mindestens Fr. 10 000 beträgt. Aufgeführt werden Auftragnehmerinnen und -nehmer, Art und Umfang des Auftrags sowie der Grund der Auftragserteilung. Aufträge in strafrechtlichen Angelegenheiten werden als Gesamtsumme aufgeführt.

Geschäfts-  
bericht

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.