

Dokument	ZBI 99/1998 S. 297
Autor	Daniel Brühlmeier, Theo Haldemann, Philippe Mastronardi, Kuno Schedler
Titel	New Public Management für das Parlament:
Publikation	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Herausgeber	Giovanni Biaggini, Arnold Marti, Lukas Widmer, Peter Karlen, Christoph Auer
ISSN	1422-0709
Verlag	Schulthess Juristische Medien AG

New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV

Dr. oec. et lic. ès lettres Daniel Brühlmeier/Dr. oec. publ. Theo Haldemann/Prof. Dr. iur. Philippe Mastronardi/Prof. Dr. oec. Kuno Schedler, St. Gallen

ZBI 99/1998 S. 297

Ein Muster-Rahmenerlass WoV

Vorwort

New Public Management (NPM) oder die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) sind zunächst Sache von Regierung und Verwaltung. Die laufenden Projekte in der Schweiz zeigen aber, dass sie das Verhältnis von Regierung und Parlament ebenso berühren. Die Trennlinie der Gewaltenteilung und die Formen der Zusammenarbeit müssen neu gestaltet werden. Die neuen Spielregeln sind in einem Rahmenerlass festzuhalten¹.

Der folgende Mustererlass soll als Modell für diese neue Regelung dienen.

WoV-Projekte erfassen in der Praxis neben der Exekutive und der Verwaltung auch das Parlament. Es genügt nicht mehr, nur noch einen Bereich zu reformieren: Die Wechselwirkungen zwischen den politischen und administrativen Bereichen sind heute zu gross, als dass einer der drei Partner ausfallen darf.

Zudem bedingt das Gelingen der WoV-Projekte ein enges Zusammengehen von Politik, Verwaltung und Wissenschaft. Nur so ist es möglich, den Gefahren der Praxisblindheit auf der einen und theoretischer Beliebigkeit auf der anderen Seite zu begegnen.

¹ Dieser Beitrag kann nicht gleichzeitig eine Einführung in die Rolle des Parlaments unter New Public Management sein. Wir verweisen dafür auf Philippe Mastronardi/Kuno Schedler, New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 1998. Im Zentralblatt finden sich dazu die Beiträge von Urs Bolz/Ulrich Klöti, Parlamentarisches Steuern neu erfinden?, und von Dieter Delwing/Hans Windlin, "New Public Management": Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht, ZBI 97/1996, 145 ff., 183 ff.



Die folgenden Überlegungen zur gesetzlichen Grundlage einer Reformrahmenordnung entspringen den konkreten Erfahrungen der Autoren. Sie haben in ihrer beratenden Praxis und ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit in Forschung und Lehre, insbesondere aber auch im interdisziplinären Gespräch in der Arbeitsgruppe "PUMA" (Public Management) an der Universität St. Gallen -- HSG, den Bedarf nach einer Rahmenordnung empfunden und die folgende Version in mehreren Sitzungen erarbeitet und konkretisiert. Mit diesem Mustererlass soll eine Bereicherung der konkreten Gesetzgebungspraxis und der wissenschaftlichen Diskussion bezweckt werden.

ZBI 99/1998 S. 297, 298

I. Übersicht

Der folgende Mustererlass zeigt, wie die Rahmenordnung auf Stufe Kanton aussehen könnte. Er lässt sich aber auch an Bedürfnisse der Gemeinden oder des Bundes anpassen. Der Vorschlag beschränkt sich auf die Gesetzesebene. Für jeden Kanton ist zu prüfen, welche Neuerungen eine Verfassungsänderung erforderlich machen (z.B. der Auftrag und der Grundsatzbeschluss); ebenso sind die Konsequenzen für die Rats- und Kommissionsreglemente zu ziehen.

Die Instrumente der neuen Führungsform werden in den verschiedenen Projekten unterschiedlich bezeichnet. Jeder Kanton sollte daher mittels Legaldefinitionen klarstellen, welche Instrumente er wie einsetzen will. Gesetzlich zu normieren sind insbesondere jene Instrumente, welche für die Umschreibung der Gewaltenteilung massgeblich sind. Dazu gehören das Globalbudget und seine Ausgestaltung als Produktegruppenbudget, als Dienststellenbudget, als Departementsbudget oder als Aufgabenbereichsbudget. Je nachdem erhalten die Begriffe Produkt und Produktegruppe ebenfalls rechtliche Relevanz.

Die Kompetenzen sind wie folgt auf Regierung und Parlament zu verteilen: Legislaturplan, Jahresplan, Departementsauftrag und Kontrakt fallen an die Regierung. Das Parlament entscheidet über Globalbudgets, Rahmenbudgets und parlamentarische Instrumente wie Auftrag, Grundsatzbeschluss, parlamentarische Initiative, politische Indikatoren oder Detaillierung des Globalbudgets. Im Bereich der Planung führen diese Instrumente zu einer Mitwirkung des Parlaments an der Regierungskompetenz. Zu entscheiden ist schliesslich über die Zuständigkeit für die Organisation der Verwaltung.

Die vorgesehenen Instrumente sollen helfen, eine politische Kultur zu fördern, in welcher sich das Parlament auf die Wirkungen des staatlichen Handelns -- also auf den Nutzen für die Gesellschaft -- ausrichtet, während sich die Regierung auf die Leistungen der Verwaltung -- also auf die unmittelbaren Ergebnisse oder Produkte der öffentlichen Hand konzentriert.

Wir teilen zwar die ideale Zielvorstellung, nach welcher die Staatsleitung gemeinsame Sache von Regierung und Parlament ist, weshalb das Parlament vor allem mittel- bis längerfristigen Einfluss auf die Politik nehmen und im Bereich der politischen Planung Entscheidungskompetenzen haben sollte. Wir glauben jedoch, dass es realistischer ist, pragmatische Schritte in dieser Richtung zu unternehmen. Wir belassen daher vorerst die Kompetenz zur flächendeckenden Planung bei der Regierung und verschaffen dem Parlament die nötigen Instrumente, um punktuell Einfluss auf die Regierungspläne nehmen zu können.

Der Anspruch der politischen Behörden auf eine transparente Koppelung von Leistungs- und Finanzverantwortung bedingt, dass die wesentlichen Elemente des Berichtswesens (Controlling) definiert werden: Legislaturbericht, integrierte Aufgaben- und Finanzplanung, Jahresbericht und Trimesterbericht (die letzten beiden mit stufengerechter Verdichtung der Daten für die Regierung bzw. für das Parlament).

ZBI 99/1998 S. 297, 299

1. Definitionen

Artikel 1 Globalbudget und Leistungsauftrag



1 Das Globalbudget enthält globalisierte Verpflichtungs- oder Voranschlagskredite r bestimmte Aufgabenbereiche oder Organisationseinheiten, für welche es einen Leistungsauftrag erteilt. Dieser legt übergeordnete Zielsetzungen, operative Ziele, Standards und Indikatoren fest.

2 Globalisierte Voranschlagskredite werden im Produktegruppenbudget nach Produktegruppen gegliedert dargestellt.

Kommentar:

Ein Globalbudget nach New Public Management (NPM) verknüpft die Finanzseite zwingend mit der Leistungsseite. Als Leistungsaufträge werden sämtliche Aufträge, Kontrakte oder Vereinbarungen bezeichnet, welche die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen Leistungsbestellern oder -finanzierern (Regierung und Parlament), Leistungskäufern oder -vermittlern (Departemente) sowie Leistungserstellern (Ämter, Dritte) regeln. In Ergänzung zum Globalbudget beinhalten die Leistungsaufträge insbesondere eine ausreichende Umschreibung, welche Leistungen zu welchen Kosten bestellt, eingekauft oder erbracht werden sollen. Verwaltungsintern kommt den Leistungsaufträgen die Funktion einer Management-Vereinbarung zu verwaltungsextern stellen sie einen Vertrag dar.

Zusammen mit dem globalisierten Budget werden dem Parlament stets umfassende Informationen aus der Leistungs- und Kostenrechnung auf Stufe Produktegruppe mitgeliefert, bestehend aus Produktegruppen-Definition, übergeordneten (Wirkungs-)Zielsetzungen und operativen (Leistungs-)Zielen sowie Leistungsindikatoren samt Soll- und Ist-Werten. Diese umfassenden Leistungs- und Kosteninformationen beinhalten insbesondere eine übersichtliche Zusammenfassung des Leistungsauftrags, welchen das Parlament der Regierung für den jeweiligen Aufgaben- und Politikbereich oder für eine bestimmte Organisationseinheit erteilt.

Während dabei die übergeordneten Zielsetzungen eine qualitative Ausrichtung der Aufgabenerfüllung auf erwünschte Wirkungen (Wirkungsvorgaben) umschreiben (von einer Fachhochschule wird die Ausbildung des künftigen Kaders für die regionale Wirtschaft erwartet), enthalten die operativen Ziele Leistungsvorgaben, d.h. eine in Worten umschriebene Angabe von Soll-Werten, verbunden mit einem oder mehreren Indikatoren, d.h. einer formelmässigen Wiedergabe der zu messenden Leistungen (die Fachhochschule hat eine Mindestanzahl von Studierenden in Informatik auszubilden). Als Grundsatz gilt: Jeder Indikator antwortet auf ein Leistungs- oder Wirkungsziel.

ZBI 99/1998 S. 297, 300

Regierung und Departemente führen die öffentliche Verwaltung auf der Grundlage eines modernen Controllings und erteilen stufengerecht detaillierte Leistungsaufträge an Departemente und Ämter. Die Aufträge werden in Form von Leistungszielen für Abteilungen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konkretisiert.

Die Spezifikation nach Produktegruppen erweitert die im Neuen Rechnungsmodell gebräuchliche Gliederung nach Politikbereichen (Funktionale Gliederung). Durch die Globalisierung wird auf den Ausweis einer Artengliederung gegenüber dem Parlament verzichtet. Die Produktegruppen bilden damit jene Einheit, mittels der ein globalisierter Kredit spezifiziert werden kann.

Artikel 2 Gegenstand des kantonsrätlichen Budgetbeschlusses

Absatz 1: (Varianten zur Auswahl²)

Produktegruppenbudget

Das Produktegruppenbudget weist den Verwaltungsstellen für bestimmte Leistungsgruppen je ein Globalbudget und einen Leistungsauftrag zu.

Dienststellenbudget

² Jene Varianten, welche für die gegenwärtige Phase der Entwicklung von **WoV** in der Schweiz als weniger empfehlenswert erscheinen, sind in Kleinschrift dargestellt.



Das Dienststellenbudget weist einer Dienststelle ein Globalbudget und einen Leistungsauftrag zu.

Aufgabenbereichsbudget

Das Aufgabenbereichsbudget weist bestimmten Aufgabenbereichen je ein Globalbudget und einen Leistungsauftrag zu.

Departementsbudget

Das Departementsbudget weist einem Departement ein Globalbudget und einen Departementsauftrag zu.

Kommentar:

Die Produktgruppe ist die unterste Leistungsebene, auf welche sich der parlamentarische Budgetentscheid sinnvollerweise beziehen kann (z.B. Bodenschutz, Luftreinhaltung). Das Aufgabenbereichsbudget fasst mehrere Produktgruppen zusammen, die zur Erledigung einer bestimmten Aufgabe beitragen (z.B. Umweltschutz). Es beschränkt sich nicht auf eine bestimmte Organisationseinheit, sondern kann institutionenübergreifend wirken. Es entspricht am besten der Grundidee der leistungsorientierten Verwaltungsführung.

Das Departements- und das Dienststellenbudget sind institutionelle Globalbudgets, d.h. hier werden Globalbudgets an bestimmte Organisationseinheiten geknüpft. Diese Form der Budgetzuweisung weicht grundsätzlich von der ursprünglichen

ZBI 99/1998 S. 297, 301

Idee der leistungsorientierten Budgetierung ab; sie kann aber aus praktischen Gründen eingesetzt werden.

Sämtliche hier dargestellten Budgetarten beruhen auf einer umfassenden Kostenrechnung.

Artikel 2 Absatz 2:

Das Budget (je nach Variante zu Absatz 1 heisst es Aufgabenbereichs-, bzw. Departements- oder Dienststellenbudget) gliedert sich zur Information in Produktgruppen. Die Genehmigung durch den Kantonsrat bezieht sich auf den Globalbetrag.

Kommentar:

Absatz 2 ist nur für jene Varianten gedacht, welche den parlamentarischen Budgetentscheid nicht auf die Produktgruppe beziehen. Wird die Entscheidungsebene höher angesetzt, können zwischen Produktgruppen Mittel verschoben werden, sofern der gesamte Saldo des Aufgabenbereichs, des Departements oder der Dienststelle nicht überschritten wird.

Artikel 3 Produkt

Das Produkt ist die kleinste selbständige Leistungs- oder Dienstleistungseinheit, die von einem Kunden genutzt werden kann.

Kommentar:

Das Produkt ist die Basiseinheit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Als selbständig gilt eine Leistungseinheit, wenn sie ohne Bezug einer weiteren Leistung einen Nutzen stiftet (z.B. die Entsorgung des Kehrichts oder der Studiengang der Informatik-Studierenden).

Jedes Produkt wird im Rahmen einer Produktgruppe mit einer Produktedefinition und mit operativen (Leistungs-)Zielen sowie Leistungsindikatoren umschrieben. Die operativen Leistungsziele werden hinsichtlich Menge, Qualität, Fristen und Kosten spezifiziert. Indikatoren sind so auszugestalten, dass sie den Vergleich von Soll- und Ist-Werten ermöglichen. Die Kosten eines Produkts werden im Produktbudget und in der Produktrechnung ausgewiesen.



Kunden sind in der Regel Dritte, welche Leistungen der Verwaltung empfangen und deren Qualität beurteilen. Kunde als Adressat eines Produktes kann aber auch ein verwaltungsinterner Leistungsempfänger sein.

Artikel 4 Produktgruppe

Die Produktgruppe fasst diejenigen Produkte zusammen, welche innerhalb eines Aufgabenbereichs eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden. Die Produktgruppen decken in überblickbarer Anzahl einen gesamten Aufgabenbereich ab.

ZBI 99/1998 S. 297, 302

Jede Produktgruppe wird mit einer Produktgruppendefinition, übergeordneten Zielsetzungen und operativen Zielen sowie Leistungsindikatoren umschrieben. Die übergeordneten Zielsetzungen enthalten Wirkungsvorgaben, die operativen Ziele Leistungsvorhaben.

Kommentar:

Die Produktgruppe umfasst Produkte mit einer gemeinsamen, möglichst klaren Ausrichtung auf ein politisches Programm oder eine Massnahme mit eindeutigem Wirkungsziel -- im Umweltschutz etwa die Abfallbewirtschaftung. Wo es nicht möglich ist, ihr ein einziges, eindeutiges Wirkungsziel zuzuordnen, ist mindestens dafür zu sorgen, dass über das Verhältnis von Zielen und Produktgruppen Klarheit besteht.

2. Kompetenzen

Artikel 5 Grundsätze der Planung und Budgetierung

Planung und Budgetierung gewährleisten die Einheit von Aufgaben und Finanzen. Kantonsrat und Regierungsrat verabschieden mit jedem Globalbudget einen Leistungsauftrag.

Kommentar:

Die Verknüpfung der Leistungs- und der Finanzverantwortung ist ein Kernsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Sie gilt für Planungsakte jeder Stufe, von der Legislaturplanung bis zum einzelnen Produkt. Und sie betrifft die Kompetenzen aller beteiligten Instanzen, einschliesslich der Regierung und des Parlaments.

NPM bedingt ein kooperatives Verständnis der Gewaltenteilung. Parlament und Regierung wirken in der Staatsleitung zusammen. Insbesondere bei der mittelfristigen Planung und der jährlichen Budgetierung unterstützen sie sich gegenseitig.

Artikel 6 Legislaturplanung

Der Legislaturplan umschreibt die politischen Schwerpunkte in sämtlichen Aufgabenbereichen und setzt sie für die Dauer einer Legislaturperiode fest. Der Legislaturplan gibt insbesondere Auskunft darüber, welche politischen Ziele mit welchen Verwaltungsleistungen innert welcher Frist erreicht werden sollen. Er beinhaltet auch den Gesetzgebungsfahrplan für den Kantonsrat und den Regierungsrat.

Der Regierungsrat erstellt den Legislaturplan und legt ihn dem Kantonsrat innerhalb eines halben Jahres nach der Gesamterneuerungswahl zur Kenntnisnahme vor.

Der Regierungsrat berichtet jährlich und mit dem neuen Legislaturplan über die Umsetzung der Planung.

ZBI 99/1998 S. 297, 303

Kommentar:

Der Legislaturplan ist bis auf die Ebene der Produktgruppen herab zu konkretisieren, damit die absehbaren Konsequenzen für die Globalbudgets aufgezeigt werden können. Fristen im Plan haben die Bedeutung von Meilensteinen, welche darstellen, mit welchen Schritten der Weg zum gesteckten Ziel verfolgt werden soll. Nach Möglichkeit ist anzugeben, was bis Mitte der Legislatur erreicht werden soll.



Das Parlament soll den Legislaturplan möglichst innerhalb eines halben Jahres behandeln; es kann dazu Aufträge erteilen oder als Rahmenvorgabe einen Grundsatzbeschluss fassen (vgl. Art. 16 und 17).

Der Legislaturplan gilt vom zweiten Jahr der Legislaturperiode an und erstreckt sich bis ins erste Jahr der neuen Legislaturperiode. Danach ist ein Schlussbericht zum Vollzug und Erfolg des Legislaturplans zu erstellen. Darin gibt der Regierungsrat insbesondere Auskunft über den Umsetzungsgrad der gewählten (Wirkungs-)zielsetzungen in den grossen Aufgaben- und Politikbereichen.

Zudem hat der Regierungsrat jeweils im Jahresbericht über den Umsetzungsgrad des geltenden Legislaturplans zu informieren.

Artikel 7 Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung

Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan ist eine rollende, mittelfristige Planung. Er gewährleistet eine Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklungen.

Der Regierungsrat erstellt den integrierten Aufgaben- und Finanzplan jährlich neu und legt ihn dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor.

Kommentar:

Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan verschafft einen mittelfristigen Ausblick über die Perspektiven zu den Zielsetzungen auf Aufgabenbereichs- und Produktegruppenebene (Tendenzen, Probleme, allgemeine Ausrichtung der Massnahmen). Er wird am besten sowohl als ganzes als auch in den einzelnen Produktegruppenblättern dargestellt. Er ist nicht Ausdruck des Planungswillens des Regierungsrates, sondern gibt seine Lagebeurteilung wieder.

Der Planungsprozess verläuft sowohl von oben nach unten als auch von unten nach oben und erfasst gleichzeitig je die Leistungs- wie die Finanzseite. Er ist so auszugestalten, dass er die Kohärenz unter den Planungen der verschiedenen Dienststellen gewährleistet.

Das Parlament ist an der Erarbeitung der Planungsgrundlagen nicht beteiligt. Die Regierung kann ihm aber gestützt auf ihre Einschätzung der Lage zu einzelnen Aufgabenbereichen einen Grundsatzbeschluss beantragen; das Parlament kann aufgrund der Berichte der Regierung von sich aus Aufträge erteilen oder Grundsatzbeschlüsse fassen.

Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan setzt folgende Elemente der Aufgaben- und Finanzentwicklung systematisch miteinander in Beziehung:

ZBI 99/1998 S. 297, 304

- die prognostizierten Einnahmen insgesamt und nach Einnahmenarten,
- die prognostizierten Ausgaben insgesamt und nach Ausgabenarten,
- die prognostizierten Leistungen nach Aufgabenbereichen und Produktegruppen,
- die künftigen Problemfelder,
- die heutigen Handlungsspielräume und
- die Höhe der Steuersätze und der Verschuldung.

Im Investitionsbereich schafft er namentlich Klarheit darüber, wie weit der Wert des Finanz- und Verwaltungsvermögens (Substanz) erhalten bleibt.

Die integrierte Planung stützt sich mit Vorteil auf bereichsweises Entwicklungspläne oder wird in solchen noch weiter konkretisiert. Bereichspläne enthalten die mittel- bis langfristige Aufgaben- und Finanzentwicklung für einen grossen Aufgabenbereich. Sie verknüpfen dabei die anzustrebenden Wirkungsziele mit den dazu erforderlichen Leistungen und Kosten.

Die Regierung kann solche bereichsweisen Entwicklungspläne (z.B. Spitalplanung) von sich aus oder im Auftrag des Parlaments erstellen, ohne dass dafür eine besondere Vorschrift erlassen wird.



Artikel 8 Departementsauftrag

Der Regierungsrat verteilt die Aufgabenbereiche auf die Departemente und weist ihnen die Leistungen zu, welche aufgrund von Legislaturplanung und Globalbudgets jährlich zu erbringen sind.

Der Departementsauftrag bestimmt, welche verwaltungsinternen Leistungen zu erbringen und zu beziehen sind.

Kommentar:

Der Departementsauftrag konkretisiert sowohl die Legislaturplanung als auch die Globalbudgets. Zum einen hat er längerfristig Gültigkeit, wenn er die Zuständigkeit der Verwaltungsbereiche zur Erfüllung der Aufgaben umschreibt; zum andern bildet er ein Jahresprogramm, wenn er die Verwaltungsaufgaben aus dem Legislaturprogramm und aus den parlamentarischen Globalbudgets auf die Departemente verteilt. Der Departementsauftrag ist daher jährlich zu überprüfen. Er ersetzt und flexibilisiert zumindest teilweise die bestehenden Organisations- und Aufgabenverordnungen. Das Jahresprogramm setzt den Departementen jährliche Leistungs- und Kostenziele zur Erfüllung des Legislaturprogramms. Ferner regelt es die interdepartementale Zusammenarbeit, wo ein Globalbudget Produktegruppen schafft, welche eine departementsübergreifende Koordination erfordern oder dort, wo das Parlament Aufgabenbereichsbudgets beschliesst, welche die Grenzen eines Departementes überschreiten.

Der Departementsauftrag wird dem Parlament nicht zur Behandlung vorgelegt. Er dient ihm aber als Information über das Controlling der Regierung.

ZBI 99/1998 S. 297, 305

Artikel 9 Struktur der Globalbudgets

Mit der Vorlage des Legislaturplans beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Beschluss über allfällige Änderungen in der Gruppierung der Produkte.

Innerhalb einer Legislaturperiode kann die Gruppierung der Produkte abgeändert werden, wenn die Mehrheit der Ratsmitglieder zustimmt.

Kommentar:

Die Festlegung der Kompetenzgrenze zwischen Parlament und Regierung in Budgetfragen ist Sache des Kantonsrates. Die Grenze sollte aber nicht mit jedem Globalbudget, sondern in der Regel längerfristig und im Quervergleich über die Aufgabenbereiche des Kantons bestimmt werden. Sonst besteht die Gefahr, dass das Globalbudget zu oft im Einzelfall auf eine operative Ebene hinuntergebrochen wird.

Die Festlegung der Produktegruppen ist Ausdruck der Budgethoheit und stellt daher einen einfachen Parlamentsbeschluss dar. Sie unterliegt somit nicht dem Referendum.

Artikel 10 Budgetvorgaben

Zu Beginn des Budgetierungsprozesses erlässt der Regierungsrat globalisierte Budgetvorgaben zuhanden der Departemente. Er konsultiert dazu vorgängig die Finanzkommission des Kantonsrates.

Die Budgetvorgaben dienen als Beurteilungsmassstab für die Erarbeitung und die Genehmigung des Voranschlags.

Kommentar:

Aufgrund der letztjährigen Rechnung, der aktualisierten Aufgaben- und Finanzplanung sowie des ersten Zwischenberichts im laufenden Jahr setzt der Regierungsrat Budgetierungsvorgaben fest, welche sich auf die Eckwerte der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung sowie auf die Entwicklung der Steuersätze und der Verschuldung des öffentlichen Haushaltes abstützen. Die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung werden dabei nach den grossen Aufgabenbereichen spezifiziert.



Die Konsultation der Finanzkommission stellt eine minimale Beteiligung des Kantonsrates an den Budgetierungsvorgaben dar. Sie gewährleistet das Planungsgespräch zwischen den beiden politischen Gewalten zu Beginn des Budgetprozesses, ohne die Verantwortlichkeiten zu verschieben. Sollte hingegen gewünscht werden, das Parlament oder seine Kommissionen politisch und rechtlich in die Verantwortlichkeit für die Budgetvorgaben einzubinden, müsste eine zweistufige Gliederung des Budgetprozesses vorgesehen werden.

Aufgrund der Budget-Eckwerte und des zweiten Zwischenberichts im laufenden Jahr unterbreitet die Regierung dem Parlament im Herbst den Voranschlag zur Beratung und Beschlussfassung.

ZBI 99/1998 S. 297, 306

Artikel 11 Budgetkompetenz (Varianten³)

Variante 1: Produktgruppenbudget

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat die Globalbudgets der Verwaltung jährlich zur Beschlussfassung vor.

In der laufenden Rechnung legt der Kantonsrat für jede Produktgruppe einen Saldobetrag fest. Er umschreibt die übergeordneten Zielsetzungen der Produktgruppen.

Die Bestimmung der Produkte sowie der operativen Ziele, Standards und Indikatoren für die Produktgruppen ist Sache des Regierungsrates.

In der Investitionsrechnung legt der Kantonsrat für jede Dienststelle einen Saldobetrag fest. Dabei macht er sichtbar, wie weit der Wert des Verwaltungsvermögens erhalten bleibt.

Kommentar:

In dieser Variante entsprechen sich Leistungs- und Finanzverantwortung des Parlaments. Eine Dienststelle kann Verschiebungen zwischen den einzelnen Produktgruppen nur in dem Umfang vornehmen, als sie nach Kontrakt über die Verwendung von Einsparungen oder Mehrerlösen verfügen darf.

Laufende Rechnung und Investitionsrechnung werden unterschiedlich behandelt, weil sie zwei verschiedene Rollen des Staates widerspiegeln:

- a) Als Besteller/Einkäufer ist der Staat an der Preisgünstigkeit der Verwaltungsleistungen interessiert. Diese spiegelt sich vorwiegend in der Laufenden Rechnung.
- b) Als Eigentümer/Betreiber ist der Staat am Vermögenswert der Verwaltung und dessen Nützlichkeit interessiert. Diese spiegelt sich vorwiegend im Verwaltungsvermögen und der Investitionsrechnung.

Aus dieser gedanklichen Trennung ergibt sich, dass Fragen des Einkäufers auf der Ebene der Produktgruppen beschlossen werden, während Fragen des Eigentümers auf der Ebene der Institution (Dienststelle) zu entscheiden sind.

Das Parlament beschliesst demnach direkt:

a) im Bereich der Finanzen:

- den Saldo der Laufenden Rechnung pro Produktgruppe (als Einkäufer),
- den Saldo der Investitionsrechnung pro Dienststelle (als Eigentümer);

b) im Bereich der Leistungen/Wirkungen:

- die übergeordneten Zielsetzungen pro Produktgruppe (als Einkäufer),
- Fragen der Werterhaltung des Verwaltungsvermögens (als Eigentümer).

³ Jene Varianten, welche für die gegenwärtige Phase der Entwicklung von **WoV** in der Schweiz als weniger empfehlenswert erscheinen, sind in Kleinschrift dargestellt (vgl. Art. 2).



Alle übrigen Informationen im Produktgruppenbudget nimmt das Parlament zur Kenntnis. Es kann aber indirekt (z.B. über das Instrument des Auftrags)

ZBI 99/1998 S. 297, 307

Einfluss nehmen. Diese Informationen sollen dazu dienen, den Zusammenhang von Investition und laufender Rechnung transparent zu machen, denn das Einkaufsverhalten kann die Substanz des Verwaltungsvermögens beeinflussen.

Variante 2: Dienststellenbudget

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat die Globalbudgets der Verwaltung jährlich zur Beschlussfassung vor.

Der Kantonsrat legt in der laufenden Rechnung und in der Investitionsrechnung für jede Dienststelle einen Saldobetrag fest. Er umschreibt die übergeordneten Zielsetzungen der Produktgruppen. In der Investitionsrechnung macht er sichtbar, wie weit der Wert des Verwaltungsvermögens erhalten bleibt.

Die Bestimmung der Produkte sowie der operativen Ziele, Standards und Indikatoren für die Produktgruppen ist Sache des Regierungsrates.

Kommentar:

In dieser Variante wird die Übereinstimmung von Leistungs- und Finanzseite verlassen. Das Parlament kann die Finanzseite weniger detailliert bestimmen als die Leistungsseite. Die Verwaltung kann dafür zwischen den einzelnen Produktgruppenbudgets innerhalb einer Dienststelle Verschiebungen vornehmen, sofern in keiner Produktgruppe dadurch die Soll-Leistung unterschritten wird.

Variante 3: Departementsbudget

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat die Globalbudgets der Verwaltung jährlich zur Beschlussfassung vor.

Der Kantonsrat legt in der laufenden Rechnung und in der Investitionsrechnung für jedes Departement einen Saldobetrag fest. Er umschreibt die übergeordneten Zielsetzungen der Produktgruppen. In der Investitionsrechnung macht er sichtbar, wie weit der Wert des Verwaltungsvermögens erhalten bleibt.

Die Bestimmung der Produkte sowie der operativen Ziele, Standards und Indikatoren für die Produktgruppen ist Sache des Regierungsrates.

Kommentar:

In dieser Variante wird die Übereinstimmung von Leistungs- und Finanzseite noch stärker verletzt. Das Parlament kann die Finanzseite wesentlich weniger detailliert bestimmen als die Leistungsseite. Die Verwaltung kann dafür zwischen den einzelnen Produktgruppenbudgets innerhalb eines ganzen Departements Verschiebungen vornehmen. Diese Variante würde wenn schon besser mit einer Leistungssteuerung auf der Ebene eines Aufgabenbereichsbudgets kombiniert. Dafür fehlen aber zur Zeit noch die Instrumente.

Variante 4: Aufgabenbereichsbudget

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat die Globalbudgets der Verwaltung jährlich (Variante: alle zwei bzw. vier Jahre) zur Beschlussfassung vor.

In der laufenden Rechnung legt der Kantonsrat für jeden Aufgabenbereich einen Saldobetrag fest. Er umschreibt die übergeordneten Zielsetzungen des Aufgabenbereichs.

Die Gliederung des Aufgabenbereichs in Produktgruppen, die Umschreibung der übergeordneten Zielsetzungen der Produktgruppen und die Bestimmung der operativen Ziele, Standards und Indikatoren ist Sache des Regierungsrates.

ZBI 99/1998 S. 297, 308



In der Investitionsrechnung legt der Kantonsrat für jede Dienststelle einen Saldobetrag fest. Dabei macht er sichtbar, wie weit der Wert des Verwaltungsvermögens erhalten bleibt.

Kommentar:

In dieser Variante entsprechen sich Leistungs- und Finanzverantwortung des Parlaments wieder, allerdings auf höherer Ebene. In zeitlicher Beziehung sollte bei dieser Variante zudem die Jährlichkeit der Budgetierung verlassen und ein Mehrjahresbudget (alle zwei oder vier Jahre) vorgesehen werden. Mit fortschreitender Entwicklung des Controllings ist es denkbar, dass sich die Globalbudgetierung auf dieser Ebene abspielen kann, ohne den Einfluss des Parlaments zu schwächen. Dies setzt aber eine Eindeutigkeit in den Ziel-Mittel-Relationen der Planung voraus, die zur Zeit weder administrativ noch politisch geleistet werden kann.

Diese Variante würde Kreditverschiebungen innerhalb ganzer Aufgabenbereiche gestatten.

Artikel 12 Jahresbericht

Der Regierungsrat liefert in seinem Jahresbericht in knapper, aber transparenter Form einen Soll-Ist-Vergleich auf der Wirkungs- und der Leistungsebene. Er weist insbesondere für sämtliche Produktgruppen die Kosten und Leistungen aus, kommentiert die vergangenen und künftigen Entwicklungen und weist auf besondere Ereignisse und neue oder veränderte Rechtsgrundlagen hin.

Kommentar:

Der Jahresbericht ersetzt den bisherigen Geschäftsbericht. Er soll so knapp wie möglich und so ausführlich wie nötig gehalten werden, damit er die wichtigen Informationen der Geschäftsführung und des Controllings parlamentsgerecht wiedergibt. Der Soll-Ist-Vergleich orientiert sich an der Legislaturplanung und an den von ihr abgeleiteten Wirkungs- und Leistungszielen. Über die Tätigkeiten der Verwaltung ist nur zu berichten, soweit dies für das Verständnis des Erreichten notwendig ist. Der Jahresbericht ist nicht bloss in gedruckter Form, sondern auch auf elektronischem Weg zugänglich zu machen.

Artikel 13 Zwischenberichte

Die Zwischenberichte der Dienststellen an die Departemente geben eine knapp gehaltene Auskunft über die Erfüllung der Rahmen- und der Jahreskontrakte. Sie weisen insbesondere auf besondere Vorkommnisse und abweichende Entwicklungen hin.

Sie werden in geeigneter Form den Sachkommissionen des Kantonsrats zur Kenntnis gebracht.

Kommentar:

Die Zwischenberichte sind optimal in den Führungsrhythmus von Parlament, Regierung und Verwaltung einzupassen, d.h. im Trimesterrhythmus zu verfassen:

Der 1. Zwischenbericht muss für die Überarbeitung der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung sowie für die Erstellung der Budgetvorgaben vorliegen.

ZBI 99/1998 S. 297, 309

Der 2. Zwischenbericht muss für die Erstellung des Budgets vorliegen.

Der 3. Zwischenbericht muss für die Rechnungsabnahme vorliegen, er fällt also mit dem Jahresbericht zusammen.

Artikel 14 Rahmenkontrakt und Jahreskontrakt

Aufgrund von Legislaturplan, Jahresplan, Globalbudget und Departementsauftrag vereinbaren die Departemente mit den eigenen Dienststellen sowie mit den öffentlichen und privaten Leistungserstellern deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen.



Regelungen, welche für die Dauer einer Legislaturperiode abgeschlossen werden, sind in den Rahmenkontrakt aufzunehmen. Dieser bestimmt insbesondere die Möglichkeiten und Grenzen der Vergabe von Aufträgen an Dritte sowie das Ausmass der privatwirtschaftlichen Tätigkeit der eigenen Dienststellen.

Regelungen, welche bloss für die Dauer eines Budgetjahres Bestand haben werden, sind in den Jahreskontrakt aufzunehmen. Hier sind insbesondere die leistungsmässigen und finanziellen Jahresziele für die Produkterstellung im Rahmen des Produktegruppenbudgets festzulegen.

Kommentar:

Rahmenkontrakt und Jahreskontrakt bilden die Steuerungsgefässe der Departemente gegenüber den Verwaltungseinheiten und den privaten Leistungserbringern. Sie werden in aller Regel in gegenseitigem Einvernehmen vereinbart und bilden die Grundlage für das Urteil darüber, ob die Verwaltungseinheit ihre Ziele erreicht hat.

Der Rahmenkontrakt enthält Regelungen, die für die gesamte Kontraktdauer Gültigkeit haben und das grundsätzliche Verhältnis zwischen den Kontraktpartnern regeln. Er ersetzt damit weitgehend detaillierte Regulierungen auf Verordnungsstufe. Der Rahmenkontrakt verpflichtet beide Parteien zur Zusammenarbeit, indem er die Verwaltungseinheit (unter Vorbehalt anderweitiger Parlamentsentscheide) verpflichtet und berechtigt, bestimmte Produkte zu erstellen. Es bleibt jedoch dem Jahreskontrakt vorbehalten, zu regeln, in welchem Umfang diese Produkte zu erstellen sind.

Im Jahreskontrakt sind die jährlich variablen Leistungsvorgaben festgehalten. Er ist immer vorbehältlich der Genehmigung des entsprechenden Budgets durch das Parlament abzuschliessen, um keine Präjudizien zu schaffen.

Zu beachten ist, dass Kontrakte, die Wirkungen für Dritte entfalten, eine hinreichende gesetzliche Grundlage benötigen. Dies gilt insbesondere für die Ermächtigung der Verwaltung zu privatwirtschaftlicher Tätigkeit.

Artikel 15 Organisation der Verwaltung

Aufgaben, Grundsätze und Verfahren der Regierungstätigkeit richten sich nach der Kantonsverfassung und dem Regierungsorganisationsgesetz.

ZBI 99/1998 S. 297, 310

Der Regierungsrat regelt die Prozesse und Strukturen der Verwaltung in den Grundzügen in einer Verordnung, im einzelnen im Departementsauftrag. Er sorgt für die Übereinstimmung von Aufgaben, Mittel und Verantwortungen. Er gewährleistet Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit, Kohärenz, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Kommentar:

Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltung strebt danach, der Regierung möglichst grosse Autonomie in der Organisation ihrer Verwaltung zu schaffen. Der hier vorgeschlagene Artikel geht darin so weit, dass er in seinem zweiten Absatz ein ganzes Verwaltungsorganisationsgesetz ersetzt. Gesetzlich zu regeln bleibt nur noch die Regierungsorganisation, welche von politisch zentraler Bedeutung ist. Auch hier kann sich das Gesetz aber auf die Grundsätze beschränken. Je nach Kanton sind diese zudem bereits mehr oder weniger in der Verfassung enthalten.

Die Delegationsnorm enthält die wesentlichen Richtlinien für die Verwaltungsorganisation. Transparenz bedeutet dabei Offenlegung und Einsicht sowohl in bezug auf Verfahren und Prozesse der Verwaltung (Transparenz der Handlungsweise) als auch in bezug auf die Wirkung, Leistung und Kosten der Verwaltungsarbeit (Transparenz der Ergebnisse). Verantwortlichkeit erfasst neben der herkömmlichen Dienstaufsicht neu das Entstehen der Kontraktnehmer für die Leistungen ihrer Dienststellen. Kohärenz des Verwaltungshandelns im Auftreten nach aussen umfasst neu die Verpflichtung der Dienststellen zur Koordination mit Hilfe von horizontalen Kontrakten.

3. Instrumente



Artikel 16 Auftrag

Mit einem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen oder selber eine Massnahme zu treffen. In ratseigenen Angelegenheiten richtet sich der Auftrag an das Büro.

Der Auftragstext kann auf Antrag des Urhebers, der Mehrheit einer Kommission, einer Fraktion oder des Regierungsrates abgeändert werden.

Bei Massnahmen, die in seinem eigenen Geschäftsbereich liegen, kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen.

Kommentar:

Der Auftrag ist das allgemeine Instrument, mit dem der Kantonsrat künftige Entscheide steuern kann, unabhängig davon, ob diese von ihm selber oder von Regierungsrat und Verwaltung zu treffen sind. Die Kompetenzordnung bestimmt nicht über die Zulässigkeit, sondern über die Wirkung des Auftrags:

Werden Regierungsrat und Verwaltung aufgefordert, den Kantonsrat bei der Ausübung seiner eigenen Kompetenzen zu unterstützen, hat der Auftrag die

ZBI 99/1998 S. 297, 311

Wirkung einer Weisung: Diese ist in allen wesentlichen Inhalten bindend. Der Regierungsrat hat sie im Rahmen der Verfassung und der übrigen Rechtsordnung auf zweckmässige Weise zu befolgen. Er kann dabei allenfalls veränderten Umständen oder solchen, die vom Kantonsrat nicht beachtet worden sind, Rechnung tragen. Im übrigen hat er den Willen des Kantonsrates bestmöglich zu verwirklichen. Seine eigene Verantwortung ist entsprechend beschränkt. Dies gilt für die Vorlage von Entwürfen zu Gesetzen und Kreditbeschlüssen.

Wird der Regierungsrat aufgefordert, Regelungen zu treffen oder Anwendungsakte vorzunehmen, die in seiner eigenen Entscheidungskompetenz liegen, so hat der Auftrag die Wirkung einer Richtlinie: Der Kantonsrat bestimmt die Grundsätze und setzt die Kriterien, an denen sich der Regierungsrat bei seiner Entscheidung orientieren soll. Der Auftrag bindet aber den Regierungsrat bei seiner konkreten Entscheidung nicht. Dieser kann in begründeten Fällen von der Richtlinie abweichen. Er ist dafür dem Kantonsrat bloss rechenschaftspflichtig. Dies gilt ungeachtet der Formulierung des Auftrages. Konkrete Anweisungen im Auftrag haben nur den Charakter eines beispielhaften Hinweises.

Der weite Einflussbereich des Auftrags bedingt eine verfahrensmässige Änderung gegenüber der bisherigen Motion: Während diese primär als Instrument des einzelnen Ratsmitglieds konzipiert war, soll der Auftrag vermehrt ein Steuerungsmittel des Kantonsrates insgesamt werden. Dieser soll daher den Inhalt des Auftrags auch abweichend vom Willen des Urhebers festlegen können. Der Auftragstext muss deshalb abgeändert werden können. Zwar kann weiterhin jedes Ratsmitglied jedes Thema mit einem Auftrag aufgreifen. Unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. auf Antrag einer Kommission, einer Fraktion oder des Regierungsrates) kann der Rat aber den Text nach den allgemeinen parlamentarischen Verhandlungsregeln in die Detailberatung ziehen.

Aufträge zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung müssen oft innert verhältnismässig kurzer Frist erfüllt werden. Die bisher üblichen Fristen für die Umsetzung von Motionen dürfen daher nicht übernommen werden. Der Auftragstext darf somit der Regierung auch Fristen setzen. Im Weisungsbereich sind diese verbindlich, im Richtlinienbereich nicht.

Der Auftrag ist im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates unmittelbar sanktionslos. Seine Einhaltung zu überwachen ist Sache der parlamentarischen Oberaufsicht. Hält sich der Regierungsrat in einzelnen Punkten nicht an den Auftrag und vermag er die zuständigen Kommissionen nicht von seiner Sichtweise zu überzeugen, so bleibt diesen zunächst die Präzisierung des Auftrags, um die Haltung des Kantonsrates im Streitpunkt zu bekräftigen. Im Konfliktfall steht der Rückgriff auf die Gesetzgebungs- und Finanzkompetenzen des Kantonsrates offen. Aufträge im Rahmen von Globalkreditbeschlüssen sind immer mit der Sanktionsdrohung verbunden, dass der



Kredit bei Nichterfüllung des Auftrages im folgenden Jahr gekürzt oder verweigert wird.

Mit diesem äusserst flexiblen Instrument kann der Kantonsrat Regierung und Verwaltung wirksam steuern, ohne ihnen die Eigenverantwortung zu nehmen

ZBI 99/1998 S. 297, 312

oder sich durch Einbindung in das exekutive Controlling in eine flächendeckende Mitverantwortung zu verstricken. Die Verwaltungsführung bleibt Aufgabe und Verantwortung des Regierungsrates; der Kantonsrat kann aber in allen Fragen, die ihm wichtig erscheinen, die notwendige Richtlinie festlegen. Dies sichert beiden Gewalten eine stufengerechte Beteiligung an **WoV** zu.

Artikel 17 Grundsatzbeschluss

Der Kantonsrat kann im eigenen Kompetenzbereich und im Bereich der Legislaturplanung Grundsatzbeschlüsse fassen. Diese verpflichten den Regierungsrat zur Planung und Entwicklung einer Bereichspolitik in bestimmter Richtung.

Grundsatzbeschlüsse können nur von ständigen Kommissionen, von Fraktionen und vom Regierungsrat eingebracht werden. Zum Legislaturplan ersetzen sie den Auftrag.

Kommentar:

Der Grundsatzbeschluss ist das Planungsinstrument des Kantonsrates. Er gestattet ihm, Leitlinien für spätere Entscheidungen festzusetzen. Damit kann der Kantonsrat Vorentscheide treffen, die zwar nicht die Kraft haben, die endgültigen Entscheide zu determinieren, die aber den weiteren Gang des Entscheidungsverfahrens in eine bestimmte Richtung steuern. Spätere Abweichungen bleiben zulässig, lassen sich aber an dieser Richtschnur messen. Das gilt sowohl für den Regierungsrat bei der Erfüllung der ihm erteilten Aufträge wie für den Kantonsrat selber. Eine "Selbstbindung" des Kantonsrates wird durch Grundsatzbeschlüsse somit nicht begründet.

Formell ist der Grundsatzbeschluss ein einfacher Parlamentsbeschluss. Er enthält trotz seiner möglicherweise allgemeinen und abstrakten Formulierung keine Rechtssätze, sondern stellt bloss einen behördenverbindlichen verfahrensleitenden Beschluss dar: Er erteilt dem Regierungsrat den Auftrag, bei der Erarbeitung einer Problemlösung bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze oder Kriterien zu beachten und Massnahmen zu planen. Er ist daher nicht dem Referendum zu unterstellen.

Im Gesetzgebungsbereich gestattet der Grundsatzbeschluss dem Kantonsrat in einem frühen Stadium des Rechtsetzungsverfahrens, Weichen zu stellen. Er gibt dem Parlament die Möglichkeit, im Rahmen der eigenen Rechtsetzungskompetenz eine Führungsrolle wahrzunehmen. Der Grundsatzbeschluss bindet hier den Regierungsrat und die Verwaltung als Weisung, von der nur ausnahmsweise abgewichen werden darf. Die Bindungswirkung ist dieselbe wie beim Auftrag zur Vorlage einer Botschaft.

Im Regierungsbereich gestattet der Grundsatzbeschluss dem Kantonsrat, sich an den wichtigsten Prozessen der Politikgestaltung zu beteiligen, wie dies dem kooperativen Verständnis der Gewaltenteilung entspricht. Nach den Kriterien der Legitimation und der Eignung sind dabei dem Regierungsrat die eigentlichen Führungsentscheide zuzuweisen, dem Kantonsrat die Festlegung der

ZBI 99/1998 S. 297, 313

allgemeinen politischen Richtung. Das Parlament ist für die Ziele zuständig, die Regierung für die Massnahmen. Daraus ergibt sich die Entscheidungskompetenz des Regierungsrates und die Richtlinienkompetenz des Kantonsrates. Der Grundsatzbeschluss entfaltet daher hier die Wirkung einer Richtlinie, welche die Planung des Regierungsrates anleitet.

Der Grundsatzbeschluss kann auch im Laufe einer Legislatur eingebracht werden, um Weichenstellungen in der rollenden Planung vorzunehmen. Er unterscheidet sich dann vom gewöhnlichen Auftrag, der in diesem Zeitpunkt ebenfalls zulässig ist, vor allem durch sein erhöhtes politisches Gewicht.



Als Variante wäre denkbar, vorzusehen, dass der Grundsatzbeschluss den Regierungsrat im Bereich der Legislaturplanung als Weisung binde. Damit würde die Planungskompetenz zwischen Regierung und Parlament so aufgeteilt, dass die Regierung die flächendeckende politische Planung erstellt, während das Parlament auf die Schwerpunkte dieser Planung verbindlichen Einfluss nehmen kann.

Artikel 18 Rahmenbudget

Für einzelne Aufgabenbereiche kann der Kantonsrat auf mittlere Frist ein Rahmenbudget beschliessen. Er verknüpft dabei anzustrebende Wirkungen mit Leistungen und Finanzen. Für Investitionen wirkt das Rahmenbudget als Verpflichtungskredit, für laufende Ausgaben bindet es den Voranschlag.

Kommentar:

Eine Schwäche der parlamentarischen Steuerung über das ordentliche Budget ist die ausschliesslich kurzfristige Optik, die durch die Jährlichkeit des Budgets verursacht wird. In einzelnen Fällen mag es nämlich Sinn machen, dass der Kantonsrat mehrjährige Kredite sprechen kann, um auf mittlere Frist ein bestimmtes Ziel anzustreben. Mit dem Rahmenbudget wird diese Möglichkeit geschaffen.

Das Rahmenbudget steht formell neben dem Produktgruppenbudget (bzw. Aufgabenbereichs-, Dienststellen- oder Departementbudget). In seinem Geltungsbereich ist es für die laufenden Ausgaben ein Mehrjahresbudget und hat damit den Charakter eines Voranschlagskredites, dessen Verteilung auf Jahrestanchen dem Regierungsrat delegiert ist. Die jährliche Tranche wird zwar pro memoria im Produktgruppenbudget aufgeführt; sie ist jedoch nicht Gegenstand der ordentlichen Budgetdebatte. Möchte der Kantonsrat (beispielsweise im Rahmen allgemeiner Sparanstrengungen) diese Tranche verändern, so muss dies auf dem Weg einer formellen Änderung des Rahmenbudgets geschehen. Offen ist, ob diese Änderung mit dem Budgetbeschluss (als blosse Zusatzbestimmung) vorgenommen werden darf oder ob dafür ein besonderes Verfahren (z.B. mit qualifiziertem Mehr) vorzusehen ist.

Das Rahmenbudget kann durch einen Auftrag vom Kantonsrat angeregt werden. Die Regierung kann zudem selbständig einen Entwurf ins Ratsplenum

ZBI 99/1998 S. 297, 314

einbringen. In jedem Fall entfaltet das Rahmenbudget immer erst zu Beginn des nächsten Budgetjahres Wirkung. Damit soll verhindert werden, dass ausserbudgetäre Kredite kurzfristig gesprochen werden -- das Wesen des Rahmenbudgets ist ja gerade die mittelfristige Sicht.

Den offensichtlichen Vorteilen solcher Mehrjahresbudgets steht die Gefahr eines gewissen Verlustes an (jährlicher) Flexibilität gegenüber. Hier ist das richtige Mass zu finden.

Artikel 19 Politischer Indikator

Auf Antrag einer zuständigen Kommission legt der Kantonsrat für ausgewählte Produktgruppen Ziele fest, zu denen mit dem Voranschlag politisch bedeutsame Indikatoren der Zielerreichung zu liefern sind.

Der Kantonsrat legt die Dauer fest, für welche ein politischer Indikator zu erheben ist. Das Ratsreglement bestimmt, wie viele politische Indikatoren die Sach- und Aufsichtskommissionen beantragen können.

(Variante: Jede Sachkommission kann in ihrem Zuständigkeitsbereich gleichzeitig doppelt so viele politische Indikatoren vorschlagen, als sie Ämter zu betreuen hat. Jede Aufsichtskommission kann fünf politische Indikatoren beantragen).

Die zuständige Kommission genehmigt die vom Regierungsrat vorgeschlagene Umschreibung und Nutzung der politischen Indikatoren.

Kommentar:

Der Kantonsrat erfüllt seine Aufgabe nicht, wenn er die von Regierungsrat und Verwaltung angebotenen Wirkungs- und Leistungsziele sowie -indikatoren unbesehen übernimmt. Er lässt sich sonst zu stark von der Verwaltungsoptik leiten. Vielmehr sollte



er aus eigener Warte prüfen, ob die angebotenen Informationen für jene Fragen relevant sind, welche für die politische Wirkungsbeurteilung wichtig sind: Werden die politischen Ziele mit den getroffenen Massnahmen verwirklicht? -- Die Fachhochschule ist beispielsweise erst wirksam, wenn sich ihre Absolventen als Kader der regionalen Wirtschaft bewähren.

Der Aufwand für eine seriöse Ermittlung der quantitativen und qualitativen Wirkungsfaktoren, welche zur Beantwortung der politischen Wirksamkeitsfrage bekannt sein müssen, ist erheblich. NPM wird kaum je in der Lage sein, flächendeckend Indikatoren für die Wirksamkeit politischer Programme anzubieten. Ein pragmatischer Ausweg aus dem Dilemma mag darin gefunden werden, dass der Kantonsrat sich darauf beschränkt, ausgewählte Schwerpunktfragen zu stellen, zu denen dann qualitativ befriedigende Antworten gesucht werden müssen. Auch mit dieser Beschränkung bringt NPM noch eine wesentliche Vertiefung der Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments.

Gesetzlich vorzusehen ist die Kompetenz parlamentarischer Kommissionen, die Definition politischer Indikatoren durch den Regierungsrat zu genehmigen und die Art und Weise, wie der Regierungsrat die politischen Indikatoren erheben

ZBI 99/1998 S. 297, 315

und auswerten sowie darüber Bericht erstatten will, gutzuheissen. Das Verfahren im Kantonsrat ist im übrigen Sache des Kantonsratsreglements und daher hier nicht zu ordnen. Vorausgesetzt wird allerdings, dass ein System ständiger Sachkommissionen eingeführt wird, das für jeden Aufgabenbereich des Kantons eine zuständige vorberatende Kommission vorsieht. Daneben bleiben die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission erhalten. Für das Zusammenspiel der Kommissionen liegen auch Musterlösungen vor, doch sind diese noch mehr als auf der Ebene des Kantonsratsgesetzes von Kanton zu Kanton unterschiedlich umzusetzen.

Artikel 20 Parlamentarische Initiative

Mit einer parlamentarischen Initiative kann dem Kantonsrat beantragt werden

- a) das Hausrecht des Kantonsrates zu ändern oder
- b) eine Bestimmung zu erlassen, die den Regierungsrat verpflichtet, einen seit mehr als zwei Jahren überwiesenen Auftrag zu erfüllen. Bestimmungen, die auf diesem Weg erlassen worden sind, werden in ihrer Geltungsdauer auf höchstens 4 Jahre befristet. Sie können erneuert oder auf dem Weg über einen Auftrag ins ordentliche Recht überführt werden.

Die Initiative ist als ausgearbeiteter Entwurf einzureichen. Sie wird einer Kommission zur Vorprüfung der Frage zugewiesen, ob der Rat darauf eintreten soll. Beschliesst der Rat Eintreten, so beauftragt er eine Kommission, eine Vorlage auszuarbeiten. Ergreift eine Kommission die Initiative, so kann sie ohne Vorprüfung eine Vorlage ausarbeiten.

Kommentar:

Als Sanktionsmittel fehlt heute vielfach dem Kantonsrat das Instrument der parlamentarischen Initiative. Der Kantonsrat ist daher immer darauf angewiesen, dass der Regierungsrat die verlangten Anträge vorlegt. Dem Instrument des Auftrags fehlt deshalb die Durchsetzungsmöglichkeit im Gesetzgebungsbereich.

Die parlamentarische Initiative sollte aber nicht generell eingeführt werden, denn der parlamentarische Wille lässt sich der Regierung gegenüber mit dem abänderbaren Auftrag oft ebenso präzise ausdrücken wie mit der parlamentarischen Initiative. Der Kantonsrat wird zudem von der mühsamen Kleinarbeit der Gesetzgebung entlastet. Was mit dem Auftrag erreicht werden kann, sollte daher nicht Gegenstand parlamentarischer Initiativen bilden. Die Erfahrung mit der parlamentseigenen Gesetzgebung im Bund zeigt, dass sich die parlamentarische Initiative vor allem für zwei Anwendungen eignet: das Hausrecht des Parlamentes selber und die Einzelkorrektur zur Behebung eines konkreten Mangels in der Gesetzgebung. Parlamentarische Initiativen zu politisch umstrittenen oder sachlich komplexen Themen riskieren hingegen zu versanden oder zu einer Abart der Motion mit begleitender Kontrolle durch die vorberatende Kommission zu werden: Die Kommission beauftragt



dann die Regierung mit der Ausarbeitung einer Vorlage und lässt sich periodisch über den Fortschritt des Geschäftes orientieren.

ZBI 99/1998 S. 297, 316

Der Auftrag ersetzt die parlamentarische Initiative überall dort, wo diese als blosses Druckmittel gegenüber der Regierung eingesetzt wird. Es ist daher denkbar, den Anwendungsbereich der parlamentarischen Initiative gesetzlich auf das Parlamentsrecht einzuschränken. Eine Erweiterung ist hingegen vorzusehen für den Fall, dass der Regierungsrat einen Auftrag nicht sinngemäss erfüllt. Die parlamentarische Initiative erhält in diesem Konfliktfall den Charakter einer Ersatzvornahme durch den Kantonsrat. Sie ist in jedem Fall nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zuzulassen.

Artikel 21 Detaillierung des Globalbudgets

Erfüllt der Regierungsrat seit mehr als zwei Jahren einen Auftrag nicht, der sich auf die Wirkungs- oder Leistungssteuerung bezieht, so kann der Kantonsrat für einzelne Produkte Globalkredite gewähren und Leistungsvorgaben umschreiben.

Die erhöhte Detaillierung des Voranschlages gilt nur für die Geltungsdauer des betreffenden Globalbudgets.

Kommentar:

Diese Kompetenz ist als Notventil bei Differenzen zwischen Parlament und Regierung im Budgetbereich gedacht. Dem Kantonsrat soll als Sanktion bei mangelhafter Erfüllung von Aufträgen die Möglichkeit offen stehen, das Globalbudget bis auf die Produkteebene hin zu detaillieren (bis und mit Umschreibung der Produkte). Die Detaillierung gilt nur für beschränkte Zeit: z.B. für die Geltungsdauer des betreffenden Globalbudgets (Verpflichtungskredite z.B. 3 Jahre, Jahreskredite 1 Jahr).