

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Februar 2012

Nr. 2012/333
KR.Nr. A 176/2011 (FD)

Auftrag Geschäftsprüfungskommission (GPK): Stärkung des Instruments „Budgetstruktur“ (02.11.2011) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Ratsleitung wird beauftragt, in Koordination mit dem Regierungsrat zu prüfen, wie die zeitliche Abstimmung und Koordination der Globalbudgets mit der Budgetstruktur verbessert und damit das Instrument „Budgetstruktur“ aufgewertet werden kann. Dem Kantonsrat ist Bericht und Antrag zur entsprechenden Anpassung der Paragraphen 18 Abs. 2 und 19 des WoV-Gesetzes vorzulegen.

2. Begründung

Mit dem Instrument „Budgetstruktur“ legt der Kantonsrat fest, für welche Aufgabenbereiche überhaupt Globalbudgets geführt werden und welche Produktgruppen diese umfassen sollen. Damit bestimmt der Kantonsrat periodisch die Trennlinie der Gewaltenteilung zwischen ihm und dem Regierungsrat im Budgetbereich. *„Der Kantonsrat beschliesst die Budgetstruktur – gewissermassen den neuen „Kontenplan“ – zu Beginn der Amtsperiode für vier Jahre, indem er für jeden Aufgabenbereich (oder für die entsprechende Dienststelle) die Ebene seiner Kompetenzen festlegt. Er kann dabei die von der Verwaltung entworfene Definition der Produktgruppen übernehmen, darf diese aber durch weitere Produkte ergänzen oder um einzelne Produkte kürzen. In politisch umstrittenen Bereichen mag er die Ebene, auf welcher er die Produktgruppe definiert, tiefer setzen, in Routinebereichen höher. Dadurch nimmt die Kompetenzgrenze eine „Zinnenstruktur“ an, welche durch die ganze Verwaltung läuft.“*¹ Die Budgetstruktur ist demnach grundsätzlich auf 4 Jahre ausgelegt und ist mit Blick auf die damit verbundene Festlegung der Kompetenzgrenze zwischen Regierung und Parlament eines der zentralsten Steuerungsinstrumente für den Kantonsrat unter den WoV-Regeln. Demgegenüber werden die Globalbudgets in der Regel jeweils auf 3 Jahre beantragt und beschlossen. In allen 4 Jahren der Geltungsdauer der Budgetstruktur laufen deswegen Globalbudgets aus und werden neue beschlossen. Das führt dazu, dass die Budgetstruktur entgegen dem Wortlaut von § 18 Abs. 2 WoV-Gesetz faktisch nicht auf vier Jahre beschlossen wird, sondern zu einer rollend angepassten Abbildung der von den einzelnen Globalbudgets diktierten Struktur geworden ist. Damit wird die als Steuerungsinstrument des Kantonsrats gedachte Budgetstruktur ausgehöhlt und ihres Sinnes entleert, weil sich nicht die Globalbudgets nach der vom Kantonsrat vorgegebenen Budgetstruktur richten, sondern umgekehrt die Budgetstruktur nach den vom Regierungsrat beantragten Globalbudgets. Damit das Instrument Budgetstruktur tatsächlich die Bedeutung erhält, die ihm ursprünglich zugedacht war, und das Parlament seiner Steuerungsfunktion im Bereich der Globalbudgets gerecht werden kann, muss ein System definiert werden, das sicherstellt, dass sich die einzelnen Globalbudgets immer nach einer **vorher** vom Kantonsrat beschlossenen Budgetstruktur richten. Nachdem die bisherige Praxis de facto zu jährlichen Anpassungen der Budgetstruktur geführt hat, könnte sich die GPK vorstellen, das Instrument Budgetstruktur auch auf

¹ Siehe Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung vom 4. März 2003, S. 24

eine jährliche Basis zu stellen und z.B. dem Kantonsrat jeweils anfangs Jahr Botschaft und Entwurf zur Budgetstruktur für das nächste Jahr vorzulegen, so dass dieser in der März- oder Mai-Session die Budgetstruktur beschliessen könnte und die Vorgaben des Parlaments zur Budgetstruktur danach jeweils im ordentlichen Budgetprozess berücksichtigt und bis zum Herbst umgesetzt werden könnten, ohne dass dabei aber zum alten System mit jährlichen Budgettranchen zurückgekehrt würde. Ein solches System hätte darüber hinaus den Vorteil, dass die Budgetstruktur nicht bloss einmal pro Legislaturperiode auf einer relativ theoretischen Ebene abgehandelt würde, sondern jährlich im Frühling in den Sachkommissionen diskutiert und so zum echten Führungsinstrument in der Hand des Kantonsrats werden könnte.

Nachdem die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) mittlerweile seit ein paar Jahren definitiv eingeführt ist, hat die GPK einige Überlegungen zur praktischen Arbeit und insbesondere zu den parlamentarischen Möglichkeiten und Instrumenten unter den WoV-Regeln angestellt. Sie ist zur Auffassung gelangt, dass es in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotenzial gibt und hat entsprechende Ideen entwickelt; dieser Vorstoss ist Teil eines Pakets, das mehrere Vorstösse umfasst, die alle gleichzeitig eingereicht werden. Die GPK lädt Ratsleitung und Regierungsrat ein, die Beantwortung zuhanden des Parlaments zu koordinieren und so zu terminieren, dass alle Vorstösse gemeinsam spätestens im Frühling 2012 im Kantonsrat behandelt werden können. Die GPK ersucht die Ratsleitung zudem, anschliessend eine Spezialkommission einzusetzen, welche alle erheblich erklärten Vorstösse im Rahmen eines Gesamtpaketes bearbeiten und dem Kantonsrat aufeinander abgestimmte Umsetzungsvorschläge im Rahmen einer einzigen Vorlage unterbreiten soll, die alle nötigen Anpassungen der betroffenen Gesetze und des Geschäftsreglements des Kantonsrats umfasst. Die Spezialkommission soll ihre Arbeit bis spätestens Ende 2012 abgeschlossen haben, damit der Kantonsrat noch in dieser Legislatur seine Entscheidung treffen kann.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Festlegung der Budgetstruktur ist in der Tat von grosser Bedeutung für die Kompetenzaufteilung zwischen den Behörden. Im Zusammenhang mit der Frage der Budgetstruktur sehen wir das Problem jedoch nicht bei mangelnden oder ungenügenden Mitwirkungsrechten des Kantonsrates, als vielmehr bei der ungenügenden Wahrnehmung dieser Möglichkeiten durch das Parlament. Die wesentliche Bedeutung des jeweils zu Beginn der Legislaturperiode vorgelegten Geschäftes „Budgetstruktur“ wurde vom Kantonsrat unseres Erachtens nie vollständig erkannt. Der Kantonsrat hat heute bereits alle von der GPK gewünschten Instrumente zur Hand.

Die Feststellung der GPK, dass die vom Kantonsrat für eine vierjährige Legislaturperiode beschlossene Budgetstruktur einerseits durch die nicht kongruente Dauer der Globalbudgets (3 Jahre) und andererseits durch die jeweilige Anpassung der Budgetstruktur bei der Vorlage neuer Globalbudgets übersteuert wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Das Problem ist aber nicht einfach zu lösen.

Eine Anpassung der Globalbudgetperiode auf vier Jahre bringt insofern keine Lösung des Problems, als dass die Globalbudgets nicht auf Legislaturbeginn beschlossen werden, sondern dem Kantonsrat auf dessen Wunsch hin gestaffelt vorgelegt werden. Alternativ kann über eine jährliche Vorlage der Gesamtbudgetstruktur durchaus diskutiert werden, allerdings ergibt sich die jährliche Diskussion der Budgetstruktur indirekt bereits heute, weil ja der Kantonsrat über Änderungen der Budgetstruktur bei Neuvorlagen von Globalbudgets beschliessen muss (und davon ausgegangen werden kann, dass dies vorgängig auch in den Kommissionen diskutiert wird).

Wenn man daraus jährlich eine Neuvorlage der gesamten Budgetstruktur erarbeiten würde, ergäbe sich eine Doppelspurigkeit. Zudem wird die aktuelle Budgetstruktur jeweils im Voranschlag abgebildet (vgl. Voranschlag 2011, Seite 78/79).

Aus unserer Sicht ergibt sich kein Handlungsbedarf; die heute gültigen Regeln genügen und müssten nur besser angewendet werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Spezialkommission

Verteiler

Departemente
Staatskanzlei
Amt für Finanzen
Aktuarin GPK
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat