

Beschluss der Ratsleitung

vom 28. Januar 2015

KR.Nr. I 091/2014

Interpellation Fränzi Burkhalter (SP, Biberist): 2. WoV-Zwischenbilanz (02.07.2014); Stellungnahme der Ratsleitung

1. Vorstosstext

Seit gut 9 Jahren hat der Kanton Solothurn WoV flächendeckend eingeführt. In einem ähnlich lautenden Vorstoss erkundigte sich die SP Fraktion im Januar 2006 nach einer 1. Zwischenbilanz über dessen Einführung. Mangels Erfahrung konnte die Ratsleitung in ihrer Stellungnahme vom März 2008 die gestellten Fragen nicht beantworten. Heute, nach knapp 10 Jahren WoV-Erfahrungen, sind wir der Meinung, dass eine umfassende Bilanz und Diskussion angebracht ist. Wir erlauben uns deshalb, 8 Jahre später, nochmals die folgenden Fragen zu stellen:

1. Miliztauglichkeit: Wie ist die Miliztauglichkeit von Budgetprozess und langfristiger Planung (IAFP, Legislaturplan) zu beurteilen, insbesondere in Bezug auf Verfahren, Instrumente, Verständlichkeit und Komplexität der zur Verfügung gestellten Unterlagen? Welche Optimierungen und Verbesserungen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt und bieten sich für die Zukunft an?
2. Zeitliche Belastung: Wie ist die zeitliche Belastung im Rahmen von Budgetprozess und langfristiger Planung zu beurteilen, insbesondere unter Berücksichtigung der Arbeit in Kommissionen und Kommissionsausschüssen? Welche Optimierungen und Verbesserungen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt und bieten sich für die Zukunft an?
3. Support durch Stabsorgane: Welche Erfahrungen können aus dem Support durch die kantonsratseigenen Stabsorgane, namentlich des Parlamentscontrollers, gemacht werden? Werden die Dienstleistungsangebote des Controllers genutzt? Welche Optimierungen und Verbesserungen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt und bieten sich für die Zukunft an?
4. Steuerungsmöglichkeiten: Welche Erfahrungen wurden in Bezug auf die Steuerungsmöglichkeiten durch das Parlament gemacht? Welche Optimierungen und Verbesserungen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt und bieten sich für die Zukunft an?
5. Gewaltentrennung: Wie sind die Auswirkungen des aktuell praktizierten Systems von WoV auf die Gewaltentrennung zu beurteilen?
6. Verwaltungsinterne Effekte: Welche Auswirkungen hat das aktuell praktizierte System von WoV in Bezug auf die administrative Belastung der Verwaltung?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme der Ratsleitung

Gemäss § 10 des Kantonsratsgesetzes behandelt die Ratsleitung Vorstösse, die den Rat in eigener Sache betreffen. Aus diesem Grund nehmen wir und nicht der Regierungsrat zum Vorstoss Stellung. Allerdings betreffen die Fragen 5 und 6 nicht nur den Rat in eigener Sache, weshalb wir den Regierungsrat eingeladen haben, uns seine Stellungnahme zu diesen beiden Fragen zu-

kommen zu lassen. Die entsprechenden Ausführungen des Regierungsrates werden unverändert an entsprechender Stelle in dieser Stellungnahme wiedergegeben.

3.1 Einleitung

Mit Blick auf die Beantwortung der Fragen 1 bis 4 haben wir ein Feedback bei allen Ratsmitgliedern eingeholt; unsere Stellungnahme zu diesen vier Fragen berücksichtigt die Auswertung der insgesamt 89 Antworten, wobei anzumerken ist, dass nicht auf allen retournierten Fragebogen auch alle Fragen beantwortet wurden.

Bei allen Fragen wird auch nach bisherigen Optimierungen und Verbesserungen gefragt. Dazu kann festgehalten werden, dass die Parlamentsdienste jährlich bei allen Ratsmitgliedern eine Umfrage durchführen, die auch Fragen zur Miliztauglichkeit des WoV-Systems umfasst (insbesondere zu Inhalt und Form des Berichtswesens). Das Finanzdepartement und das Amt für Finanzen einerseits und die Parlamentsdienste andererseits benützen die Umfrageergebnisse laufend für Optimierungen. Dabei wird allerdings bewusst in kleinen Schritten vorgegangen, damit einerseits die Vergleichbarkeit der Daten über mehrere Jahre erhalten bleibt und andererseits die Systematik nicht sprunghaft verändert wird. Die diversen Dokumente, die in einem Zusammenhang mit WoV stehen, sind seit der definitiven Einführung im Jahre 2005 verschiedentlich angepasst und weiter auf die aus den Reihen des Parlaments geäusserten Bedürfnisse angepasst worden; zu erwähnen sind:

- Budgetunterlagen: Ab 2006 separate Auflistung der Staatsbeiträge je Profit Center, d.h. Subventionsinformationen werden detailliert publiziert, egal ob die jeweilige Aufwandposition Bestandteil von Globalbudgets ist oder eine Finanzgrösse darstellt. Zudem Erweiterung der GB-Informationen durch erstmaliges Aufführen von statistischen Messgrössen.
- IAFP 2007-2010: Anstelle der bisherigen – je nach Departement mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad versehenen – Prosaaufstellung von beschlossenen und geplanten Vorhaben sowie Gesetzesänderungen je Aufgabenbereich erfolgt neu eine systematische tabellarische Darstellung aller relevanten Massnahmen bzw. Vorhaben mit Nummerierung, Kurzbeschreibung, Projektstatus, Soll- und Isttermin.
- Budgetunterlagen: Ab 2008 Vereinfachung der Definition des GB-Saldos (interne Verrechnungen neu vollständig ausserhalb GB-Saldo, aber Bestandteil der Vollkosten).
- Budgetunterlagen: Ab Budgetjahr 2008 Erweiterung der GB-Vorlagen mit Abschnitt „Veränderungen von Leistungen und Finanzen zur letzten Globalbudgetperiode“. Die GB-Dienststelle muss neu schriftlich die ersichtlichen Veränderungen im Leistungsauftrag bzw. bei den Finanzen erläutern.
- IAFP 2008-2011: Separate Erläuterung der Entwicklung des Strassenbaufonds mit Planungshorizont bis ins Jahr 2022 (Wunsch FIKO auf Antrag der Kantonalen Finanzkontrolle).
- Budgetunterlagen: Ab 2009 Verzicht auf Globalbudgets in der Investitionsrechnung aufgrund von Abgrenzungsproblemen zwischen GB-Verpflichtungskredit und einzelnen Objektkrediten für grössere Investitionen. Stattdessen erfolgt eine detaillierte jährliche Mehrjahresplanung mit Unterteilung in Gross- und Kleinprojekte.
- Legislaturplan 2009-13: Zur übersichtlicheren Darstellung der Halbzeitbilanz per Ende Oktober 2011 sowie der Gesamtbilanz per Ende Juli 2013 wird eine neue tabellarische Darstellung aller strategischen Ziele sowie der einzelnen Handlungsziele bzw. Massnahmen zur Verfügung gestellt.
- IAFP 2009-2012: Statt wie bisher im Herbst wird der IAFP neu im Frühjahr erstellt, womit der nachfolgende Budgetprozess gestrafft werden kann: FIKO erhält aktuelle Grundlagen für ihre Budgetvorgaben, IAFP-Zahlen dienen verwaltungsintern bereits als Richtbudget, womit die Anzahl zusätzlicher Budgetrunden im Sommer reduziert wird.
- IAFP 2009-2012: Die Geschäftskontrolle und der Jahresplan der Departemente werden neu im IAFP ausgewiesen („Vollzugskontrolle zur Jahresplanung des Regierungsrates“, zuvor separater RRB); für die zuständige GPK und alle KR-Mitglieder hat dies den Vorteil, dass wichtige Informationen über den Stand der Massnahmen und deren Umsetzung gleich im Kontext der finanziellen Situation erläutert werden können.

- Budgetunterlagen: Ab 2010 Erweiterung der GB-Blätter mit Personaldaten je Globalbudget (Ist- und Zielbestand Pensen/Köpfe/Lernende).
- Budgetunterlagen/IAFP: Ab 2013 neues verwaltungsinternes System für automatisiertes Berichtswesen (ePBN statt Excel) -> ermöglicht systematische Vereinheitlichung der Darstellung von GB-Daten im VA, IAFP und in GB-Vorlagen.
- Rollende Vorlagenplanung: Erster Bericht vom Regierungsrat an die Ratsleitung erfolgte per 1. Oktober 2013 (semesterweise Information über alle laufenden und geplanten Rechtsetzungsprojekte).
- Budgetunterlagen: Ab Budgetjahr 2014 muss neu in allen GB-Vorlagen die geplante Entwicklung des Personalbestands in den nächsten drei Jahren aufgeführt werden. Veränderungen zum Istbestand sind dem Kantonsrat gegenüber zu begründen.
- IAFP 2014-2017 ff.: Optimierung der im IAFP dargestellten Massnahmen/Projekte je Departement aufgrund diverser Rückmeldungen von Sachkommissionen (z.B. Reihenfolge der aufgeführten Projekte, klare Regelung bzgl. der Auflistung bereits beendeter Projekte).

3.2 Zu Frage 1: Miliztauglichkeit: Wie ist die Miliztauglichkeit von Budgetprozess und langfristiger Planung (IAFP, Legislaturplan) zu beurteilen, insbesondere in Bezug auf Verfahren, Instrumente, Verständlichkeit und Komplexität der zur Verfügung gestellten Unterlagen? Welche Optimierungen und Verbesserungen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt und bieten sich für die Zukunft an?

WoV hat dazu geführt, dass mehr Informationen vor allem zu den Leistungen, die die Verwaltung erbringt, zur Verfügung stehen. Das ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wobei diese Informationen allerdings zum Teil konzentriert in der Form von Kennzahlen und statistischen Auswertungen aufbereitet sind. Das lotet teilweise die Grenzen des im Milizsystem Zumutbaren aus. Nicht alle Ratsmitglieder finden ohne weiteres den Zugang zu in dieser kondensierten Art aufbereiteten Informationen. Der für die persönliche Verarbeitung erforderliche Aufwand kann sehr hoch sein. Dennoch ist festzustellen, dass die Umfrage bei den Ratsmitgliedern ergeben hat, dass die Aussage, "Die Miliztauglichkeit des Budgetprozesses ist aus Sicht der Parlamentsmitglieder sichergestellt" von 59 Ratsmitgliedern mit "trifft zu" (12) oder "trifft eher zu" (47) bestätigt wird, während sie von 29 Ratsmitgliedern mit "trifft eher nicht zu" (28) oder "trifft nicht zu" (1) abgelehnt wird. Die Aussage "Die Miliztauglichkeit der politischen Mittelfristplanung ist aus Sicht der Parlamentsmitglieder sichergestellt" wird von 62 Ratsmitgliedern mit "trifft zu" (15) oder "trifft eher zu" (47) bestätigt, während sie von 26 Ratsmitgliedern mit "trifft eher nicht zu" (25) oder "trifft nicht zu" (1) abgelehnt wird. Es zeigt sich, dass das Solothurner WoV-Modell in seiner heutigen Ausgestaltung mehrheitlich als miliztauglich erachtet wird. Die Tatsache, dass die klare Mehrheit der Stimmen auf "trifft eher zu" entfällt, zeigt, dass Verbesserungen in einzelnen Punkten noch anzustreben sind. Im Detail hat sich aufgrund der Umfrage ergeben, dass in erster Linie die zeitliche Belastung (siehe Ziffer 3.3 zu Frage 2) und, insbesondere im Zusammenhang mit den Planungsinstrumenten IAFP und Legislaturplan, die Komplexität der Abläufe zu Kritik Anlass geben.

3.3 Zu Frage 2: Zeitliche Belastung: Wie ist die zeitliche Belastung im Rahmen von Budgetprozess und langfristiger Planung zu beurteilen, insbesondere unter Berücksichtigung der Arbeit in Kommissionen und Kommissionsausschüssen? Welche Optimierungen und Verbesserungen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt und bieten sich für die Zukunft an?

Die Aussage, "Die zeitliche Belastung im Budgetprozess, insbesondere unter Berücksichtigung der Arbeit in Kommissionen und Kommissionsausschüssen, ist zumutbar", wird von 52 Ratsmitgliedern mit "trifft zu" (17) oder "trifft eher zu" (35) bestätigt, während sie von 35 Ratsmitgliedern mit "trifft eher nicht zu" (31) oder "trifft nicht zu" (4) abgelehnt wird. Demgegenüber bestätigen 72 Ratsmitglieder die Aussage "Die Budgetunterlagen sind hinsichtlich Verständlichkeit und Komplexität miliztauglich" mit "trifft zu" (22) oder "trifft eher zu" (49), während sie 17 Ratsmitglieder mit "trifft eher nicht zu" (15) oder "trifft nicht zu" (2) ablehnen. Daraus ist zu schliessen, dass die zur Verfügung gestellten Unterlagen grundsätzlich als miliztauglich bezeich-

net werden dürfen, aber eine Entlastung der Ratsmitglieder in zeitlicher Hinsicht erwünscht ist. Wir führen das in erster Linie auf den im Herbst aus Sicht der Milizparlamentarier und -parlamentarierinnen sehr engen zeitlichen Rahmen zurück. Nach der Verabschiedung des Budgets durch den Regierungsrat Mitte September gibt es Sitzungen in Kommissionsausschüssen sowie Kommissionen in rascher Folge sowohl im Bereich der Sachkommissionen als auch der Finanzkommission, was zu einer hohen zeitlichen Belastung sowohl für die persönliche Vorbereitung als auch für die Präsenz in den Sitzungen führt.

Bei den Instrumenten der politischen Mittelfristplanung wird die zeitliche Belastung miliztauglicher eingeschätzt (60:28; "trifft zu" [22] oder "trifft eher zu" [38], "trifft eher nicht zu" [22] oder "trifft nicht zu" [6]). Die einschlägigen Unterlagen zu IAFP und Legislaturplan dürfen als gut auf die Bedürfnisse des Milizparlaments zugeschnitten bezeichnet werden (79:9; "trifft zu" [23] oder "trifft eher zu" [56], "trifft eher nicht zu" [7] oder "trifft nicht zu" [2]).

Wir ziehen daraus den Schluss, dass vor allem die zeitliche Belastung im Rahmen des Budgetprozesses als problematisch empfunden wird. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Budgetprozess kaum auf der Zeitachse ausdehnen lässt, um dem parlamentarischen Prozess mehr Zeit einzuräumen. Wenn der Regierungsrat das Budget früher vorlegen müsste, wäre das Budget entsprechend weniger genau, was wir als grundsätzlich unerwünscht erachten. Andererseits ist der Endpunkt des Budgetprozesses auch gegeben, indem das Budget in der Dezember-Session vom Kantonsrat behandelt werden muss, damit das folgende Rechnungsjahr ordnungsgemäss beginnen kann. Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass es der Kantonsrat im Rahmen der letzten Revision des Parlamentsrechts abgelehnt hat, den Budgetprozess zu straffen. Der damalige Vorschlag der Spezialkommission wurde verworfen, nicht zuletzt weil die Kommissionen am bisherigen System festhalten wollten, da sich dieses bewährt habe. Obwohl eine zeitliche Entlastung gewünscht wird, sehen wir kaum Möglichkeiten, wesentliche Verbesserungen in diesem Bereich herbeizuführen.

3.4 Zu Frage 3: Support durch Stabsorgane: Welche Erfahrungen können aus dem Support durch die kantonsratseigenen Stabsorgane, namentlich des Parlamentscontrollers, gemacht werden? Werden die Dienstleistungsangebote des Controllers genutzt? Welche Optimierungen und Verbesserungen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt und bieten sich für die Zukunft an?

Die Unterstützung durch die Parlamentsdienste generell und insbesondere durch den Parlamentscontroller wird positiv beurteilt. Die Aussage, "Wir erhalten in der Kommissionsarbeit genügend WoV-Unterstützung durch die Parlamentsdienste", wird von 67 Ratsmitgliedern mit "trifft zu" (29) oder "trifft eher zu" (38) bestätigt, während sie von 18 Ratsmitgliedern mit "trifft eher nicht zu" (16) oder "trifft nicht zu" (2) abgelehnt wird. Die Aussage, "Der Parlaments-Controller ist genügend nahe bei den Kommissionen angesiedelt; er wird für Fragen beigezogen und ihm werden Aufträge erteilt", wird von 62 Ratsmitgliedern mit "trifft zu" (31) oder "trifft eher zu" (31) bestätigt, während sie von 24 Ratsmitgliedern mit "trifft eher nicht zu" (16) oder "trifft nicht zu" (8) abgelehnt wird. Die Aussage "Wir nutzen die Dienste des Parlaments-Controllers in WoV-Belangen", wird von 58 Ratsmitgliedern mit "trifft zu" (18) oder "trifft eher zu" (40) bestätigt, während sie von 28 Ratsmitgliedern mit "trifft eher nicht zu" (20) oder "trifft nicht zu" (8) abgelehnt wird. Die Parlamentsdienste und damit auch der Parlamentscontroller sind Dienstleister für das Parlament. Es liegt an den Ratsmitgliedern und Kommissionen, die Unterstützung einzufordern, die sie brauchen. Die oben wiedergegebenen Werte zeigen, dass das auch geschieht. Sollten einzelne Ratsmitglieder oder Kommissionen mehr erwarten – siehe die Werte zur Aussage, "Wir nutzen die Dienste des Parlaments-Controllers in WoV-Belangen" –, ist es ihnen anheimgestellt, den Parlamentscontroller entsprechend vermehrt beizuziehen. Wir lehnen es indessen ab, die Parlamentsdienste zu beauftragen, sich selber vermehrt aktiv einzubringen; als Dienstleister haben sie die Wünsche und Anliegen aus dem Parlament aufzunehmen und nach Möglichkeit umzusetzen; es kann aber nicht ihre Aufgabe sein, eine Führungsrolle zu spielen.

3.5 Zu Frage 4: Steuerungsmöglichkeiten: Welche Erfahrungen wurden in Bezug auf die Steuerungsmöglichkeiten durch das Parlament gemacht? Welche Optimierungen und Verbesserungen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt und bieten sich für die Zukunft an?

Die Steuerungsmöglichkeiten werden zwar mehrheitlich als miliztauglich oder eher miliztauglich erachtet, allerdings ist der Unterschied zwischen positiven und negativen Stimmen im Verhältnis zu den anderen Themen am geringsten. Die Aussage, "Die Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments zur wirksamen politischen Führung sind mit WoV sichergestellt", wird von 51 Ratsmitgliedern mit "trifft zu" (8) oder "trifft eher zu" (43) bestätigt, während sie von 30 Ratsmitgliedern mit "trifft eher nicht zu" (24) oder "trifft nicht zu" (6) abgelehnt wird.

Ob die Steuerungsinstrumente im Rahmen der einzelnen Instrumente sinnvoll ausgestaltet sind, wird wie folgt eingeschätzt:

- Mehrjähriges Globalbudget – 48:35 ("trifft zu" [8] oder "trifft eher zu" [40], "trifft eher nicht zu" [31] oder "trifft nicht zu" [4]);
- Jährlicher Voranschlag – 54:31 ("trifft zu" [9] oder "trifft eher zu" [45], "trifft eher nicht zu" [27] oder "trifft nicht zu" [4]);
- Integrierter Aufgaben- und Finanzplan – 53:32 ("trifft zu" [9] oder "trifft eher zu" [44], "trifft eher nicht zu" [26] oder "trifft nicht zu" [6]);
- Legislaturplan – 45:38 ("trifft zu" [7] oder "trifft eher zu" [38], "trifft eher nicht zu" [32] oder "trifft nicht zu" [6]);

Die Miliztauglichkeit der Instrumente selber wird hingegen eher höher eingeschätzt:

- Mehrjähriges Globalbudget – 70:15 ("trifft zu" [16] oder "trifft eher zu" [54], "trifft eher nicht zu" [13] oder "trifft nicht zu" [2]);
- Jährlicher Voranschlag – 68:18 ("trifft zu" [20] oder "trifft eher zu" [48], "trifft eher nicht zu" [16] oder "trifft nicht zu" [2]);
- Auftrag – 78:7 ("trifft zu" [32] oder "trifft eher zu" [46], "trifft eher nicht zu" [6] oder "trifft nicht zu" [1]);
- Planungsbeschluss – 45:41 ("trifft zu" [10] oder "trifft eher zu" [35], "trifft eher nicht zu" [31] oder "trifft nicht zu" [10]);
- Politischer Indikator – 49:34 ("trifft zu" [9] oder "trifft eher zu" [40], "trifft eher nicht zu" [30] oder "trifft nicht zu" [4]);
- Parlamentarische Initiative – 63:23 ("trifft zu" [14] oder "trifft eher zu" [49], "trifft eher nicht zu" [21] oder "trifft nicht zu" [2]);
- Detaillierung des Globalbudgets – 58:26 ("trifft zu" [15] oder "trifft eher zu" [43], "trifft eher nicht zu" [24] oder "trifft nicht zu" [2]);

Es fällt auf, dass der Legislaturplan und der vor allem im Zusammenhang mit dem Legislaturplan zur Anwendung kommende Planungsbeschluss relativ tief bewertet werden. Tatsächlich bietet der Planungsbeschluss immer wieder Anlass zu Diskussionen; seitens des Regierungsrats liegt uns eine Anregung vor, dieses Instrument eventuell vollständig abzuschaffen. Tatsächlich ist festzuhalten, dass sich Planungsbeschluss und Auftrag inhaltlich wenig unterscheiden. Auf diese Tatsache führen wir die immer wiederkehrenden Diskussionen um den Planungsbeschluss zurück, weil es schwer fällt, dessen inhaltliche Tragweite insbesondere in Relation zum Auftrag einzuordnen und der Planungsbeschluss daher für Unsicherheit sorgt. Obwohl Planungsbeschluss und Auftrag sehr nahe beieinander liegen, sehen wir einen wesentlichen Unterschied. Aus der Definition des Planungsbeschlusses in der Kantonsverfassung (Art. 73 Abs. 2: "*Mit dem Planungsbeschluss beauftragt der Kantonsrat den Regierungsrat zur Entwicklung einer Staatsaufgabe in bestimmter Richtung*") wird ersichtlich, dass der Planungsbeschluss ein Instrument der direkten Steuerung durch den Kantonsrat ist, während der Auftrag ein Instrument der indirekten Steuerung ist. Instrumente der indirekten Steuerung gestatten nur indirekt oder mit Verzögerung Einfluss auf das Handeln der nachgeordneten Instanz zu nehmen. Typische Beispiele sind die parlamentarischen Vorstösse, insbesondere der Auftrag oder der politische Indikator. Demgegenüber schaffen Instrumente der direkten Steuerung unmittelbar Verpflichtungen der nach-

geordneten Instanz. Ein typisches Beispiel in der Kompetenz des Kantonsrats ist der Vorschlag; in diese Kategorie gehört aber auch der Planungsbeschluss.

Mit dem Planungsbeschluss kann ein Ziel vom Kantonsrat unmittelbar gesetzt werden, während der Auftrag immer der Umsetzung durch den Regierungsrat bedarf. Die konkrete Auswirkung davon: Mit dem Planungsbeschluss setzt der Kantonsrat selber und direkt ein Ziel, mit dem Auftrag könnte er lediglich den Regierungsrat beauftragen, ein Ziel zu setzen. Damit ist auch gesagt, dass der Planungsbeschluss mittel- und langfristig ausgelegt ist und sich nicht auf Details der konkreten Umsetzung einmal gesteckter Ziele, sondern auf die Ziele selber bezieht. Diesem Aspekt des Planungsbeschlusses wurde in der bisherigen Anwendung unseres Erachtens zu wenig Beachtung geschenkt, was dazu geführt hat, dass der Planungsbeschluss in vielen Fällen analog dem Auftrag und damit nicht seinem Sinn entsprechend bzw. auf der falschen "Flughöhe" eingesetzt wurde. Wir sind der Auffassung, dass der Planungsbeschluss im Sinne obenstehender Ausführungen durchaus eine Daseinsberechtigung hat. Damit kann der Kantonsrat den Regierungsrat verpflichten, eine Staatsaufgabe in bestimmter Richtung zu entwickeln. Dies kann jederzeit geschehen; zu Beginn der Amtsperiode können Planungsbeschlüsse gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des Legislaturplans verabschiedet werden. Wir gehen davon aus, dass der Planungsbeschluss in Unkenntnis seines eigentlichen Zwecks in der Vergangenheit für Zwecke eingesetzt wurde, für die er nicht konzipiert ist. Es ist daran zu erinnern, dass die Planungskompetenz grundsätzlich eine Kompetenz des Regierungsrats ist. Deshalb nimmt der Kantonsrat z.B. den Legislaturplan oder den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan "zur Kenntnis", beschliesst sie jedoch nicht. Der Kantonsrat soll aber auf die Planung Einfluss nehmen können, indem er dazu Anstoss gibt oder daran Korrekturen vornimmt. In diesem Sinne dient der Planungsbeschluss der punktuellen Steuerung der politischen Planung des Regierungsrates (siehe auch Botschaft und Entwurf des Regierungsrats vom 4. März 2003 "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" [RG 032/2003], Seite 23 ff.).

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument Planungsbeschluss sind wir der Auffassung, dass Anträge zu Planungsbeschlüssen einer koordinierenden Gesamtsicht bedürfen, damit sichergestellt werden kann, dass sie ihrem Zweck entsprechend eingesetzt werden und auch damit vermieden werden kann, dass der Regierungsrat in seinen Stellungnahmen zu solchen Anträgen immer wieder auf deren Unzulässigkeit hinweisen muss. Aus diesem Grund beabsichtigen wir, dem Kantonsrat Bericht und Antrag zur Ergänzung der einschlägigen Bestimmungen zum Planungsbeschluss zu unterbreiten und die Einführung einer Vorprüfung von Anträgen zu Planungsbeschlüssen durch die Ratsleitung vorzuschlagen, bevor sie dem Regierungsrat zur Stellungnahme weitergeleitet werden.

Das mehrjährige Globalbudget wird als Instrument grundsätzlich als miliztauglich erachtet; deutlich weniger gut wird die Steuerungsmöglichkeit bei mehrjährigen Globalbudgets bewertet. Wir führen diese Diskrepanz darauf zurück, dass die Globalbudgets in ihrer heutigen Ausgestaltung für das Plenum des Kantonsrats zu wenig transparent sind. Zwar haben die zuständigen Kommissionen und insbesondere ihre spezialisierten Ausschüsse aufgrund ihrer direkten Kontakte mit den betreffenden Amtsstellen vertiefte Kenntnisse und können insofern ihre Aufgabe erfüllen. Wir würden es aber begrüßen, wenn gegenüber dem Kantonsrat, der letztlich die Entscheidung zu treffen hat, etwas mehr Transparenz geschaffen würde. Heute entscheidet der Kantonsrat über mehr oder weniger grosse Globalbeträge, ohne zu wissen, wie diese Beträge im Einzelnen verwendet werden. Wir anerkennen zwar, dass sich die Rolle der Kommissionen unter den WoV-Regeln verändert hat und dass sie mehr Verantwortung tragen als in Vor-WoV-Zeiten (siehe auch Ziffer 3.6.2 zu Frage 5). Aber das Ergebnis davon darf nicht sein, dass der Kantonsrat sich mehr oder weniger blind auf seine Kommissionen und diese sich ihrerseits nur auf ihre Ausschüsse verlassen müssen. Deshalb erachten wir es als wünschenswert, wenn in den Globalbudgets auch die wichtigsten Projekte, aufgeführt würden. Diese Projekte sollen lediglich als Information aufgeführt, aber nicht Teil des Beschlusses werden. Wir streben keine Rückkehr zum "alten" System an, sondern lediglich eine transparentere Gestaltung der Kantonsratsvorlagen.

Auch das neben dem Planungsbeschluss zweite eher tief eingestufte Instrument – der politische Indikator – ist oft Gegenstand von Diskussionen. Allerdings liegt es in diesem Fall weniger am

Verständnis für das Instrument an sich, sondern vielmehr an der Schwierigkeit, Indikatoren zu definieren. Im WoV-System sind Indikatoren unabdingbar. Budgetabweichungen, die in Frankenbeträgen ausgedrückt werden und einfach nachzuvollziehen sind, geben Auskunft über den Grad der Zielerreichung auf der Finanzseite des Globalbudgets. Die Indikatoren sind das Pendant auf der Leistungsseite, sie sind aber wesentlich schwieriger zu erfassen und zu interpretieren, weil oft auch abstrakte Ziele darin abgebildet werden müssen. Wir erachten es als Daueraufgabe des Regierungsrats, in dessen Zuständigkeit die Indikatoren fallen, diese zu hinterfragen und gegebenenfalls an neue Erkenntnisse anzupassen. In diesem Bereich hat auch der Parlamentscontroller eine wichtige Aufgabe, wenn es darum geht, die parlamentarischen Kommissionen zu beraten und zu unterstützen, wenn sie von ihrer Kompetenz Gebrauch machen wollen, sog. "politische Indikatoren" zu setzen. Allerdings ist festzuhalten, dass politische Indikatoren sich nur insoweit von "gewöhnlichen" Indikatoren unterscheiden, als sie von der politischen Behörde Kantonsrat verlangt werden. Inhaltlich handelt es sich auch bei politischen Indikatoren um Kennzahlen, die Aussagen zum Grad der Zielerreichung liefern. Wir können nicht ausschliessen, dass es die Bezeichnung als "politischer" Indikator ist, die für etwas Verwirrung sorgt, weil damit suggeriert wird, es handle sich um etwas anderes als einen "gewöhnlichen" Indikator.

3.6 *Zu Frage 5: Gewaltentrennung: Wie sind die Auswirkungen des aktuell praktizierten Systems von WoV auf die Gewaltentrennung zu beurteilen?*

3.6.1 *Stellungnahme des Regierungsrates*

Wir sind der Auffassung, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) zu keiner Verschiebung der Trennlinie zwischen den Gewalten geführt hat. Die neu eingeführten Instrumente der Planung und Führung nach WoV sind der Rechtsetzung, welche unverändert dem Kantonsrat vorbehalten ist, untergeordnet und ergänzen diese. Sie bleibt primäre Steuerung im Staat. Diesen Grundsatz haben wir bereits in der Botschaft zum WoV-Gesetz herausgestrichen, indem wir ausgeführt haben, dass der Verfassung und den Gesetzen alle wichtigen und grundlegenden Ziele vorbehalten sind, nach welchen sich Planung und Führung im Kanton richten müssen. WoV dürfe sich nur innerhalb des Spielraums bewegen, den die Rechtsetzung offen lässt; Verfassung, Gesetz und Verordnung müssten stets Vorrang vor allen Planungs- und Budgetbeschlüssen haben (zit. Botschaft vom 4. März 2003, S. 26). Dieser Grundsatz gilt unverändert und wird auch nach 10 Jahren seit Inkrafttreten des WoV-Gesetzes nachgelebt.

Die mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung neu eingeführten Instrumente wie Planungsbeschluss, Definition der Budgetstruktur, politischer Indikator, Saldobudgetierung, etc. haben jedoch zu einer neuen Ausgestaltung des Machtverhältnisses zwischen Kantonsrat und Regierungsrat geführt. Bei Einführung der WoV wurde darauf geachtet, dass das Gleichgewicht zwischen der legislativen und der exekutiven Gewalt möglichst gewahrt wird. Nach unserer Wahrnehmung konnte dieses Ziel eingehalten werden. Beide Gewalten wurden durch die neuen Steuerungsmöglichkeiten gestärkt. Insbesondere gibt die Steuerung über die Globalbudgets dem Kantonsrat mehr Möglichkeiten zur Einflussnahme als dies früher der Fall war, als nur über die Gesetzgebung und die Finanzen (Voranschlag, jedoch ohne Leistungsseite) die staatliche Aufgabenerfüllung gesteuert werden konnte. Auf der andern Seite wurde unsere Führungsverantwortung und Handlungsfreiheit gestärkt, indem mit der Globalbudgetierung bisherige Budgetkompetenzen des Kantonsrates an uns delegiert wurden. Insgesamt sind wir der Auffassung, dass die neuen Steuerungsinstrumente unter WoV zu keinem Ungleichgewicht zwischen den beiden Gewalten geführt haben. Positiv werten wir zudem, dass die WoV die Kooperation zwischen Regierungsrat/Verwaltung und Kantonsrat verstärkt hat. Die Art und Weise der staatlichen Aufgabenerfüllung wird zum Beispiel mittels der Globalbudgets transparent und nachvollziehbar zwischen den beiden Gewalten ausgehandelt und diskutiert. WoV hat zudem sowohl seitens Legislative wie auch Exekutive den Blick auf die Mittelfristplanung gestärkt, was zu einer höheren gegenseitigen Verlässlichkeit führt. Sie hat unseres Erachtens weiter auch in der Verwaltung die Kunden- und Produkteorientierung wie auch das Kostenbewusstsein verbessert.

Wir ziehen nach rund 10 Jahren WoV somit das Fazit, dass diese das Gewaltentrennungsprinzip unverändert respektiert, und dass das mit den neuen Steuerungsinstrumenten anvisierte Ziel eines ausgewogenen Gewaltenteilungsgleichgewichtes zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat erreicht werden konnte. Nicht bewährt hat sich unseres Erachtens einzig das Instrument des Planungsbeschlusses, welches ersatzlos aufgehoben werden könnte. Die gleichen Ziele können mit dem Auftrag erreicht werden.

3.6.2 *Stellungnahme der Ratsleitung*

Wir teilen die Auffassung des Regierungsrats weitgehend, haben aber eine andere Meinung zum Instrument Planungsbeschluss (siehe dazu Ziffer 3.5 zu Frage 4). Was der Regierungsrat als "*neue Ausgestaltung des Machtverhältnisses zwischen Kantonsrat und Regierungsrat*" bezeichnet, könnte aus unserer Sicht auch so interpretiert werden, dass sich die konkrete Tätigkeit des Kantonsrats und des Regierungsrats verändert bzw. neu ausgerichtet hat und dass das unter subjektiven Gesichtspunkten nicht nur als neue Ausgestaltung, sondern als Verschiebung der Machtverhältnisse wahrgenommen werden könnte. Wenn z.B. im Kantonsrat über teilweise sehr hohe Globalbeträge diskutiert und entschieden wird, kann das gegenüber dem früheren System, in welchem teilweise über sehr kleine Detailpositionen diskutiert und entschieden wurde, als Machtverschiebung wahrgenommen werden. In objektiver Hinsicht hat sich aber auch nach unserer Auffassung nichts an der Gewaltenteilung geändert. Kantonsrat und Regierungsrat haben nach wie vor die gleichen Zuständigkeiten, es stehen – beidseits – einfach andere Instrumente zur Verfügung, welche die Gewaltenteilung neu beleuchten, aber nicht verändern.

Wir sind der Auffassung, dass WoV die Stellung des Parlaments tatsächlich gestärkt hat, insbesondere weil die Sachkommissionen wesentlich früher einbezogen werden und nicht nur besser informiert sind, sondern auch aktiv an der Gestaltung der Globalbudgetvorlagen sowohl auf der Finanzierungs- wie auch auf der Leistungsseite mitwirken können. WoV hat insofern den Fokus etwas vom Plenum des Kantonsrats zu den kantonsrätlichen Kommissionen verschoben, aber die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung nicht tangiert. Das Bewusstsein für die Unterschiede zwischen der operativen Zielerfüllung durch die Regierung und der strategischen Zieldefinierung durch das Parlament ist verstärkt worden, was dazu geführt hat, dass die Grenze zwischen den Kompetenzen von Parlament und Regierung, mithin die Gewaltenteilung, gegenüber früher klarer wahrgenommen wird, ohne dass sie aber verschoben worden wäre.

3.7 *Zu Frage 6: Verwaltungsinterne Effekte: Welche Auswirkungen hat das aktuell praktizierte System von WoV in Bezug auf die administrative Belastung der Verwaltung?*

3.7.1 *Stellungnahme des Regierungsrates*

Der administrative Aufwand hat mit Einführung der WoV zugenommen, der daraus generierte Nutzen jedoch auch. Unabhängig von WoV könnte heute eine öffentliche Körperschaft ohne Aufbereitung von wesentlichen Informationen gar nicht mehr erfolgreich geführt werden. Das Ziel, die Führung und die Leistungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung stetig zu verbessern, wäre ohne moderne Führungsinstrumente oder ohne Einbezug von unternehmerischen und marktwirtschaftlichen Elementen nicht mehr denkbar. Managementinformationssysteme mit Kennzahlen, Prognosen, Auswertungen über Leistungen und Finanzen, Kosten-Leistungsrechnungen, etc. haben fraglos einen höheren Aufwand zur Folge, was aufgrund der Steuerung durch die zwei Gewalten – Kantonsrat und Regierungsrat – noch akzentuiert wird. Jedoch nur durch die Aufbereitung der entsprechenden Informationen sind die Entscheidsträger in der Lage, die Verwaltungstätigkeit mit Blick auf die zu erbringenden Leistungen und Wirkungen zu steuern und die Leistungserbringung auf Effektivität und Effizienz zu überprüfen. Wir sind uns aber auch der Gefahr bewusst, dass die Pflege der Informationssysteme, die Planung und das Berichtswesen oder das Controlling zu aufwändig und ohne entsprechenden Nutzen gehandhabt werden könnten. Wir erachten es deshalb als unsere Daueraufgabe, darauf hin zu wirken, dass die WoV in unserem Kanton weiterhin pragmatisch umgesetzt und Aufwand und Nutzen stets hinterfragt werden. Wir sind diesbezüglich auch auf die Bereitschaft des Kantonsrates angewiesen, gemeinsam dieses Ziel nicht aus den Augen zu verlieren.

3.7.2 Stellungnahme der Ratsleitung

Die Auswirkungen auf die administrative Belastung der Verwaltung können wir nicht beurteilen und äussern uns daher nicht zu dieser Frage.



Fritz Brechbühl
Ratssekretär

Verteiler

Regierungsrat
Staatskanzlei
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat