Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Universität St.Gallen

Evaluation Budgetprozess im Kanton Zürich

Schlussbericht zuhanden der Arbeitsgruppe „Evaluation Budgetprozess“ des Kantonsrates Zürich

Kuno Schedler
Ali Asker Gündüz

September 2013

Institut für Systemisches Management
und Public Governance
IMP-HSG
Dufourstrasse 40a
CH-9000 St. Gallen

Tel.: +41 (0)71 224 25 25
Fax: +41 (0)71 224 25 36
www.imp.unisg.ch

Autoren:
Kuno Schedler, Prof. Dr. oec, Ordinarius für Public Management, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen

Ali Asker Guenduez, MA UZH, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen

Dieser Evaluationsbericht ist im Auftrag der Arbeitsgruppe „Evaluation Budgetprozess“ des Kantonsrates Zürich entstanden. Die Finanzierung erfolgte im Rahmen dieses Auftrags.

Alle in diesem Bericht verwendeten Personenbezeichnungen schliessen beide Geschlechter ein.

Zusammenfassung

Mit der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung im Kanton Zürich wurden auch die Arbeitsweise, die Strukturen sowie die Instrumente des Kantonsrates neu ausgestaltet. An die Stelle der traditionellen Steuerung über ein detailliertes Budget trat ein Budget, das nach Leistungsgruppen gegliedert ist und in dem Leistungs- und Wirkungsindikatoren anzeigen, was durch die Verwaltung zu leisten bzw. zu bewirken ist.

Um die mittelfristige Sicht der Steuerung zu stärken, wurde zudem ein Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) geschaffen, der vom Regierungsrat jährlich festgelegt, mit dem Budget präsentiert und Anfang Jahr separat diskutiert wird.

Der Kantonsrat kann direkt auf Ebene Leistungsgruppe über das Budget beschliessen. Einzelanliegen, die auf tieferer Ebene angesiedelt sind, kann er über Interventionsinstrumente (z.B. die Leistungsmotion) vorbringen. Anliegen zum KEF können ebenfalls indirekt, via KEF-Erklärung im Kantonsrat, an den Regierungsrat heran getragen werden. Sie sind jedoch nicht bindend.

In der Praxis führt dieses System dazu, dass der Kantonsrat aus seiner Sicht seine Einflussmöglichkeiten zu wenig wahrnehmen kann. Selbst unter Beachtung des Grundsatzes, dass der Regierungsrat die Führung der Verwaltung innehat, und dass sich der Kantonsrat stufengerecht auf die Gesetzgebung, die Budgethoheit sowie die Oberaufsicht beschränkt, fühlt sich der Kantonsrat in seinen Kompetenzen beschnitten.

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat eine Arbeitsgruppe „Evaluation Budgetprozess“ eingesetzt, die sich der Verbesserung der Stellung des Kantonsrates im Budgetverfahren annehmen soll.

Basierend auf den Zwischenberichten und den Diskussionen mit den Mitgliedern der AGBu werden neun Gestaltungsvorschläge präsentiert, welche im Budgetierungsprozess von grossem Nutzen sein können (vgl. Kapitel 5, S. 44 ff.):

1. Gleichzeitige Behandlung von Budget und KEF
2. Konzentration der finanziellen Steuerung bei der Finanzkommission
3. Darstellung 2 x 4 Jahre im KEF (Vergangenheit und Zukunft)
4. Historie von parlamentarischen Vorstössen aufzeigen
5. Erhöhte Transparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit in der Darstellung des KEF
6. „Politische Indikatoren“: Parlament soll Indikatoren verlangen können
7. KEF-Erklärungen mit höherer faktischer Verbindlichkeit ausstatten
8. Etablierung eines wif!-Fachdienstes
9. Parlamentarier-Seminar durch Externe regelmässig anbieten

 © 2013 IMP-HSG

Inhaltsverzeichnis

1 Zum Bericht 1
1.1 Auftrag 1
1.2 Vorgehensweise 1
1.3 Aufbau des Berichts 2
2 Problemwahrnehmung 3
3 Handlungsfelder 5
3.1 Einleitung 5
3.2 Budgetäre Steuerung im Kanton Zürich 5
3.2.1 Kommunikations- und Steuerungsgefässe des Regierungsrates 6
3.2.2 Interventionsinstrumente des Kantonsrates 9
3.3 Herleitung der Handlungsfelder 13
4 Varianten in ausgewählten Schweizer Kantonen 14
4.1 Der Budgetprozess 15
4.1.1 Kanton Zürich 15
4.1.2 Kanton Aargau 16
4.1.3 Kanton Solothurn 17
4.1.4 Kanton Luzern 18
4.1.5 Diskussion 19
4.2 Zusammenspiel der Kommissionen im Budgetprozess 21
4.2.1 Kanton Zürich 21
4.2.2 Kanton Luzern 21
4.2.3 Kanton Aargau 22
4.2.4 Kanton Solothurn 24
4.2.5 Diskussion 25
4.3 Zeitreihen der Information 26
4.3.1 Kanton Zürich 26
4.3.2 Kanton Luzern 27
4.3.3 Kanton Aargau 28
4.3.4 Kanton Solothurn 28
4.3.5 Stadt Zürich 29
4.3.6 Diskussion 30
4.4 Die Leistungsmotion 31
4.4.1 Leistungsmotion im Kanton Zürich 31
4.4.2 Leistungsmotion im Kanton Thurgau 32
4.4.3 WoV-Motion im Kanton Schaffhausen 33
4.4.4 Auftrag im Kanton Aargau 34
4.4.5 Motion im Kanton Luzern 34
4.4.6 Auftrag und Politischer Indikator im Kanton Solothurn 35

© 2013 IMP-HSG

4.4.7 Diskussion 37
4.5 Flughöhe der Leistungsgruppen 38
4.5.1 Ausgestaltung in den Vergleichskantonen 38
4.5.2 Diskussion 41
4.6 Aus- und Weiterbildung der Parlamentarier 42
4.6.1 Aus- und Weiterbildung der Parlamentarier in Vergleichskantonen 42
5 Gestaltungsvorschläge 44
5.1 Prozess der Budgetierung und Planung 44
5.2 KEF als Vorbereitung für Budget 46
5.3 Die Rolle der Finanzkommission im Budget- und KEF-Prozess 47
5.4 Darstellung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans 48
5.5 Flughöhe der Leistungsgruppen 50
5.6 KEF-Erklärung und Finanzmotion 50
5.7 Aus- und Weiterbildung der Parlamentarier 51
6 Weiteres Vorgehen 52
7 Literaturverzeichnis 53
8 Anhang 55

© 2013 IMP-HSG

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Budgetprozess im Kanton Zürich 16
Abbildung 2: Budgetprozess im Kanton Aargau 17
Abbildung 3: Budgetprozess im Kanton Solothurn 18
Abbildung 4: Budgetprozess im Kanton Luzern 19
Abbildung 5: Beratungsablauf im Kanton Aargau 23
Abbildung 6: Budgetablauf und Zusammenspiel der Kommissionen im Kanton Solothurn 25
Abbildung 7: Auszug aus dem KEF 2013-2016 des Kantons Zürich 27
Abbildung 8: Auszug aus dem AFP 2013-2016 des Kantons Aargau 28
Abbildung 9: Auszug aus dem IAFP 2008-2011 des Stadt Zürich 29
Abbildung 10: Auszug aus dem AFP 2011-2014 der Stadt Zürich 30
Abbildung 11: Aufgabenbereiche und Steuerungsinstrumente im Kanton Luzern 40

© 2013 IMP-HSG

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Informations- und Mitwirkungsrechte des Kantonsrates im Kanton Zürich 12
Tabelle 2: Handlungsfelder 14
Tabelle 3: Auswahl der Vergleichskantone und der untersuchten Handlungsfelder 14
Tabelle 4: Zeitlicher Ablauf von Planung und Budgetierung 20
Tabelle 5: Flughöhe der Leistungsgruppen in Vergleichskantonen (Gelb: Globalbudget) 38
Tabelle 6: Gleichzeitige Beratung von Budget und KEF – Terminplanung und Fristen 44
Tabelle 7: KEF als Vorbereitung für Budget - Terminplanung und Fristen 46

© 2013 IMP-HSG

1 Zum Bericht

1.1 Auftrag

In einer ersten Orientierungssitzung zwischen der Arbeitsgruppe „Evaluation Budgetprozess“ (AGBu) und Vertretern des Forschungszentrums Public Management und Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG) vom 25. Oktober 2012 wurde eine Bestandsaufnahme des aktuellen Zustandes vorgenommen. Im Anschluss an diese erste Sitzung wurde die IMP-HSG beauftragt,

- einen Bericht über die parlamentarische Steuerung im Kanton Zürich zu verfassen, der mögliche Alternativen für deren Ausgestaltung aufzeigt. Dieser Bericht soll die Grundlage für die nachfolgenden Diskussionen im Kantonsrat bilden;
- die Arbeitsgruppe „Evaluation Budgetprozess“ der Geschäftsleitung des Kantonsrates in der weiteren Diskussion der Thematik zu begleiten;
- die Parlamentsdienste des Kantons Zürich zu unterstützen, um konkrete Anpassungen zu entwickeln und umzusetzen.

Das Forschungszentrum Public Management und Governance reichte auf den 2. November 2012 eine Offerte für die Evaluation ein. In einem weiteren Gespräch mit Herrn von Wyss (Leiter Parlamentsdienste) wurden die Erwartungen sowie das weitere Vorgehen diskutiert und spezifiziert. Die Evaluation des Budgetprozesses wurde im Zeitraum Dezember 2012 bis Juli 2013 in mehreren aufeinander folgenden Phasen mit jeweils einem Zwischenbericht sowie einer anschliessenden Präsentation und Diskussion von Ergebnissen mit der Arbeitsgruppe durchgeführt. Das Vorgehen in Einzelschritten ermöglichte es der Arbeitsgruppe, den Projektfortschritt zu verfolgen, zu beurteilen und mitzugestalten. Die Ergebnisse sind im vorliegenden Schlussbericht zusammengefasst.

1.2 Vorgehensweise

Für den vorliegenden Schlussbericht wurden Daten aus unterschiedlichen Quellen herangezogen. Neben einer umfangreichen Dokumentanalyse von Gesetzestexten, Verordnungen und Reglementen, einer Analyse bestehender Evaluationen sowie Fachliteratur, wurden problemzentrierte Interviews mit den Mitgliedern der AGBu durchgeführt. Ebenfalls wurden die Parlamentsdienste und Vertreter aus den Finanzverwaltungen der Vergleichskantone kontaktiert, um neue Erkenntnisse zu gewinnen sowie bestehende Ergebnisse aus den internen und externen Evaluationen hinsichtlich ihrer Aktualität zu überprüfen. Diese methodische Vorgehensweise erlaubt es, auf der Basis unterschiedlicher, sich ergänzender Datenquellen, Erkenntnisse zu generieren.

Entsprechend den Meilensteinen, welche mit der Arbeitsgruppe Budget vereinbart wurden, erfolgte in einem ersten Schritt eine Ist-Analyse. Hier wurde der Frage nachgegangen, ob die gegenwärtigen Strukturen rund um das Budgetverfahren geeignet sind, dem Kantonsrat die Wahrnehmung seiner Funktionen zu ermöglichen. Dabei wurden einerseits die Steuerungsgefässe des Regierungsrates, andererseits die Interventionsinstrumente des Kantonsrates eruiert. Im Rahmen dieser ersten Analyse wurden leitfadenbasierte Gespräche mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe durchgeführt. Die Fragen für den Interviewleitfaden wurden

© 2013 IMP-HSG

teilweise aus der Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform NSB übernommen.[1] Aus diesen Gesprächen ergaben sich zum einen mögliche Handlungsfelder, zum anderen wurden wertvolle Ideen und Vorschläge für Verbesserungen zusammengetragen. Ergebnisse aus der umfassenden Dokumentanalyse von Protokollen, überwiesenen Budgetanträgen und KEF-Anträgen, sowie jene aus diesen Gesprächen, flossen in den Schlussbericht ein.

Die Ergebnisse aus diesem ersten Bericht wurden in einer darauf folgenden Sitzung mit den Mitgliedern der AGBu diskutiert. Am Ende der Diskussion wurden sechs Handlungsfelder herausgearbeitet, welche in einem zweiten Zwischenbericht hinsichtlich ihrer Spielarten und deren Anwendung in ausgewählten Schweizer Kantonen untersucht wurden. Relevante Informationen für diese Teiluntersuchung wurden aus den bestehenden Evaluationen, den Gesetztestexten sowie Sekundärliteratur gewonnen. Weiter haben wir Parlamentsdienste und Vertreter aus den kantonalen Finanzverwaltungen telefonisch und via Email angefragt. Rückäusserungen dieser Personen führten zu wichtigen Erkenntnissen über die Gegebenheiten und Entwicklungen in den Vergleichskantonen. Die Untersuchung der Vergleichskantone diente vor allem dazu, Anhaltspunkte für die Beurteilung bestehender Strukturen in und Alternativen für den Kanton Zürich im Budgetprozess zu erarbeiten.

In den nächsten zwei Sitzungen mit der AGBu wurden die Ergebnisse aus dem zweiten Zwischenbericht präsentiert und eingehend diskutiert. Die dabei entwickelten Ideen und Anregungen wurden in den Diskussionen verfeinert und in diesen Schlussbericht eingearbeitet. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Gestaltungsvorschläge in diesem Schlussbericht aufgrund dieser iterativen Vorgehensweise in der Arbeitsgruppe breit abgestützt sind.

1.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht beginnt mit einer kurzen Zusammenfassung, der einen Überblick über die Vorgehensweise, die Erkenntnisse aus den Vergleichskantonen sowie die Gestaltungsvorschlägen gewährt. Das erste Kapitel des Schlussberichts widmet sich der Problemwahrnehmung der Parlamentarier im Budgetierungsprozess. Danach werden sechs Handlungsfelder aufgeführt, die gestützt auf die Ist-Analyse mit den Mitgliedern der AGBu erarbeitet wurden. Im dritten Kapitel werden diese Handlungsfelder hinsichtlich ihrer Spielarten und ihrer Anwendung in ausgewählten fünf Schweizer Kantonen sowie der Stadt Zürich untersucht. Konkret werden in diesem Kapitel der Verlauf von Budget sowie Aufgaben- und Finanzplan, das Zusammenspiel der Kommissionen im Budgetierungsprozess sowie die Kommunikationsgefässe der Regierungen hinsichtlich ihrer zeitlichen Informationsdarstellung analysiert. Weiter werden die Flughöhe der Leistungsgruppen, die Ausgestaltung der Leistungsmotion und ähnlichen Interventionsinstrumenten wie auch die Aus- und Weiterbildung der Parlamentarier in den Vergleichskantonen eingehender untersucht. Der Schlussbericht endet mit den Gestaltungsvorschlägen für den Budgetierungsprozess im Kanton Zürich.

[1] Ladner, Cemerin, Ritz, und Sager 2007.

2 Problemwahrnehmung

Innerhalb der Politik, vor allem an der Schnittstelle zwischen Legislative und Regierung, finden laufend Planungs-, Steuerungs- und Kontrollprozesse statt. Diese Prozesse sind historisch gewachsen und stellen ein Abbild der Gewaltenteilung dar. Mit der Einführung der *Wirkungsorientierten Verwaltungsführung* im Kanton Zürich wurde am Grundmodell der Gewaltenteilung nach wie vor festgehalten. Ein Ziel der Reformprozesse war es, die politische Zielsetzungsfunktion des Kantonsrates – auch in finanzieller Hinsicht – zu unterstützen.

An die Stelle von detaillierten Budgets, gegliedert nach Aufwandarten und Funktionen, trat das Leistungsgruppenbudget, in dem Leistungen und deren Finanzierung konsequent miteinander verknüpft werden. An die Stelle von (zum Teil) feingliedrig aufgebauten Regelwerken (Reglementen, Verordnungen), die vor allem die Frage beantworten, wie bestimmte Leistungen zu erstellen sind, treten Leistungsvereinbarungen (Kontrakte), die darüber Auskunft geben, was an Leistungen zu erbringen ist. Anstatt mittelfristige Vorgaben in diese Regulierungen aufzunehmen (und damit auf unbegrenzte Frist festzuhalten), sind Leistungen und Wirkungen im KEF festgehalten.

Ein gewaltenteiliges System kann nur durch klare Kompetenzzuweisungen funktionieren. Eine Eigenart der schweizerischen Kantonverfassungen (so auch der Züricher Kantonverfassung) ist die starke Regierung. Diese wird durch Volkswahl legitimiert, durch die Verfassung als oberste leitende Behörde eingesetzt und mit einer Fülle von Kompetenzen ausgestattet. Die Exekutive stellt somit das oberste Führungsorgan im politisch-administrativen System des Kantons Zürich dar. Sie gewann mit einer leistungsstarken und professionalisierten Zentralverwaltung kontinuierlich an Macht. Die Legislative ist Oberaufsicht, hat aber keine Führungsaufgabe. Sie macht politische Vorgaben, legt die Grundsätze der Umsetzung ihrer Vorgaben fest, kontrolliert deren Umsetzung und erhält Rechenschaft von der Exekutive (und der Verwaltung).

Im Zuge der NPM-Reformen wurden die Arbeitsweise, die Strukturen und die Instrumente sowohl des Kantonsrates, als auch des Regierungsrates neu gestaltet. An die Stelle der traditionellen Kontenbudgetierung trat ein Budget, das in Leistungsgruppen mit Leistungs- und Wirkungsindikatoren gegliedert ist. Der Kantonsrat kann direkt auf Ebene der Leistungsgruppen über das Budget beschliessen. Mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) wird die mittelfristige Planung gestärkt. Der KEF steht unter der Federführung der Regierung. Der Kantonsrat kann via KEF-Erklärungen Anliegen an den Regierungsrat herantragen. Diese sind jedoch für den Regierungsrat nicht bindend.

In der Praxis führt dieses System dazu, dass der Kantonsrat – aus seiner Sicht – seine Einflussmöglichkeiten nur noch beschränkt wahrnehmen kann. Folgende Aussagen beschreiben die Stimmungslage in der Arbeitsgruppe:

- Den Instrumenten des Kantonsrates fehlt die Verbindlichkeit gegenüber dem Regierungsrat. Daraus entsteht ein Gefühl der Ohnmacht. Vorstösse werden sinnlos, wenn sie keine Konsequenzen haben und/oder ignoriert werden können.
- Die „Flughöhe“ der Leistungsgruppen im KEF und im Budget wird als zu hoch empfunden. Auf dieser hohen Verdichtungsebene kann das Parlament faktisch keine Weichenstellungen vornehmen.
- Der Regierungsrat hat heute die Möglichkeit, Aufträge des Kantonsrates zu unterlaufen. Sparanträge werden beispielsweise kritisiert, wenn sie zu detailliert (d.h. nicht

© 2013 IMP-HSG

auf Ebene Leistungsgruppe) sind. Sie werden aber auch kritisiert, wenn sie zu pauschal ausfallen.

In den verschiedenen Instrumenten (Budget, KEF, Einzelvorlagen etc.) sind sehr viele und nützliche Informationen zu finden. Das Problem besteht allerdings darin, dass sie für die parlamentarische Steuerung zu wenig aufbereitet sind und durch die Kantonsräte selbständig zusammengebracht werden müssten.
Dem KEF fehlt die Kontinuität in der Darstellung. Der Kantonsrat möchte die Entwicklung mit dem Bisherigen vergleichen können, das heisst, die Darstellung soll immer gleich ausfallen und es sollten mehr Zahlenreihen der Vergangenheit vorhanden sein.
Der Kantonsrat selbst ist in der Anwendung seiner Instrumente unsicher. Die Leistungsmotion wird kaum eingesetzt; im Falle ihrer Anwendung, geschieht dies selten im eigentlichen Sinn des Instrumentes.
Der Kantonsrat erinnert sich kaum an die eigenen Entscheidungen, die früher gefällt wurden. Hier wäre ein System hilfreich, das den Kantonsrat dazu befähigt, in sich konsequenter zu sein.
Das Zusammenspiel der Kommissionen im Budgetprozess ist unklar. Die Sachkommissionen sollten sich eigentlich auch um die finanzielle Entwicklung kümmern; dazu besteht allerdings kaum ein Anreiz.
Ein möglicher Weg ist in den zeitlichen Abläufen, den Zuständigkeiten im Kantonsrat und in den Begründungspflichten des Regierungsrates zu suchen. Beispiel: Welche Abweichungen sind zu begründen: diejenigen zum Budget oder die zum Finanzplan?

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Interventionsinstrumente des Kantonsrates nicht die erwünschte Wirkung entfalten. Weiter verfügt der Regierungsrat die Möglichkeit, die Aufträge des Kantonsrates zu unterlaufen. Ebenfalls werden die Ausgestaltung der Instrumente, wie etwa die „Flughöhe“ der Leistungsgruppen im KEF und im Budget, die mangelnde Aufbereitung der Informationen für die parlamentarische Steuerung sowie die Unsicherheit des Kantonsrats bezüglich der Anwendung der verschiedenen parlamentarischen Instrumente als Hauptmängel aufgezählt. Daraus entsteht ein Gefühl der Ohnmacht. Parlamentarische Vorstösse erweisen sich als sinnlos, wenn auf sie keine Konsequenzen folgen und/oder diese ignoriert werden. In der Praxis führt dieses System dazu, dass der Kantonsrat – aus seiner Sicht – seine Einflussmöglichkeiten nur noch beschränkt wahrnehmen kann.

3 Handlungsfelder

3.1 Einleitung

Im Zuge der NPM-Reformprozesse im Kanton Zürich wurde die Verwaltungsreform mit einer Parlamentsreform gekoppelt. Ziele der Parlamentsreform waren u.a. die Steigerung der Effizienz des Parlamentsbetriebs durch Überprüfung und Anpassung der Strukturen und Instrumente, die Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht, die Erhaltung des Milizcharakters des Parlaments sowie die Förderung strategischer Überlegungen und Handlungsweisen.[2] Die Wahrnehmung der Mitglieder der AGBu zeigt jedoch, dass die Einflussmöglichkeiten des Kantonsrates im Budgetprozess diese Erwartungen nicht erfüllen.

Basierend auf der Problemwahrnehmung wurden in einem zweiten Schritt Handlungsfelder ermittelt und zusammen mit den Mitgliedern der AGBT konkretisiert. Zu diesem Zweck wurden die Kommunikations- und Steuerungsgefässe des Regierungsrates und die Interventionsinstrumente des Kantonsrates analysiert.

Im Folgenden werden das Budget und der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) als die zentralen Steuerungsgefässe des Regierungsrates sowie die KEF-Erklärungen, die Leistungsmotion, die Motion, das Postulat, das Dringliche Postulat und die Interpellation sowie die Anfrage als Interventionsinstrumente des Kantonsrates einer systematischen Analyse unterzogen. Anschliessend werden die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Mitgliedern der AGBu zusammenfassend wiedergegeben. Das Kapitel schliesst mit den Handlungsfeldern ab, die in der anschliessenden Sitzung mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe konkretisiert wurden.

3.2 Budgetäre Steuerung im Kanton Zürich

An der Schnittstelle zwischen Kantonsrat und Regierungsrat finden sich diverse Aktivitäten und Möglichkeiten. Eine Systematisierung derselben kann vorgenommen werden, indem zwischen *Instrumenten der parlamentarischen Interventionen* und *Gefässen politischer Kommunikation und Steuerung* unterschieden wird.

Interventionsinstrumente werden vom *Kantonsrat* angewandt, um bestimmte politische Anliegen durchzusetzen oder anzuregen. Diese sind als Werkzeuge der parlamentarischen Arbeit zu verstehen.
Politische Kommunikations- und Steuerungsgefässe dienen dem *Regierungsrat*, seine Vorhaben gegenüber dem Kantonsrat und dem Volk zu kommunizieren und umzusetzen. Darunter fallen auch jene, die, wie im Fall des Budgets, zur Einholung der Ermächtigung zur späteren Umsetzung dienen. In Kommunikationsgefässen legt die Regierung die materiellen und politischen Inhalte fest, die vom Kantonsrat diskutiert und je nach Kompetenzverteilung durch den Einsatz der Interventionsinstrumente direkt oder indirekt verändert werden können.

[2] Hösly und Rickenbacher 2000, S. 4.

© 2013 IMP-HSG

3.2.1 Kommunikations- und Steuerungsgefässe des Regierungsrates

Die wichtigsten Steuerungsgefässe im Kanton Zürich sind das Budget, der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan sowie der Jahresbericht. Im Folgenden werden diese Instrumente vor dem Hintergrund diskutiert, ob und inwieweit sie die parlamentarische Arbeit unterstützen.

3.2.1.1 Budget

Die Finanzkompetenzen der kantonalen Parlamente gehören zu ihren Kernkompetenzen. Das Budget ist das dieser Kompetenz entsprechende Gefäss.[3] Die Finanzbefugnisse des Züricher Kantonsrates sind in Art. 56 KV festgeschrieben. Gemäss Art. 56 Abs. 1 lit a KV beschliesst der Kantonsrat mit einem einfachen Mehr über das Budget. Dieses beinhaltet die Schätzung der Einnahmen, die Voranschlagskredite der Ausgaben sowie deren Verwendungszweck. Im Gesetzt über Controlling und Rechnungslegung wird der Inhalt des Budgetbegriffs durch die damit zu finanzierenden Leistungen erweitert (§ 14 CRG).[4] Dem Kantonsrat können weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen werden (Art. 59 Abs. 4 KV).

Im Budget werden die Tätigkeiten der Verwaltung in Leistungsgruppen gegliedert. Der Kantonsrat beschliesst für jede Leistungsgruppe einen Budgetkredit (für Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung) sowie Indikatoren für die angestrebten Wirkungen und Leistungen. Die Budgetkredite dürfen nur verwendet werden, um die Aufgaben der Leistungsgruppe zu erfüllen und können folglich nicht anderen Zwecke dienen (§ 12 Abs. 1 lit. b, 14 und 15 CRG). Daneben bestehen in einigen Leistungsbereichen ein- und mehrjährige Rahmenkredite, die durch den Kantonsrat gewährt werden, jedoch nicht in das Ordnungsschema der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung fallen.

Der Regierungsrat erarbeitet den Budgetentwurf (Art. 68 Abs. 1 KV) und legt ihn dem Kantonsrat vor (§ 17 CRG). Die Erarbeitung des Budgets fällt nicht in den Kompetenzbereich des Kantonsrates.[5] Der Budgetentwurf des Regierungsrates hat gemäss § 14 Abs. 2 CRG dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) zu entsprechen. Dieser regierungsrätliche Entwurf stellt somit einen Teil des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans dar. Für den Kantonsrat entfaltet der Entwurf des Regierungsrates keine Bindungswirkung. Vielmehr kann er gemäss Art. 59 Abs. 3 KV den Regierungsrat mit der Erarbeitung von Vorlagen beauftragen. Die Aufträge im Sinne von Art. 59 Abs. 3 stellen verbindliche Anweisungen dar. Darunter fallen die Motion (§ 14-19 KRG) und Leistungsmotionen (§ 20 und 21a KRG). Mit dem Instrument der Leistungsmotion kann der Kantonsrat auf die künftigen Entwicklungen Einfluss nehmen. Die Kompetenzen des Kantonsrates, mit dem Budget die Leistungen zu steuern, sind jedoch begrenzt. Leistungen sind in hohem Masse durch gesetzliche Regelungen bestimmt. An diese ist der Kantonsrat gemäss Art. 2 KV und § 2 CRG bei der Budgetierung gebunden und muss die als zwingend festgelegten Ausgaben im Budget berücksichtigen. Der Kantonsrat kann im Rahmen seiner Kompetenz die vom Regierungsrat beantragten Mittel kürzen.[6]

---

[3] Hauser 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 56 Rz. 4.

[4] Hauser 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 56 Rz. 4.

[5] Häner 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 68 Rz. 2.

[6] Hauser 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 56 Rz. 6; Art. 59 Rz. 13.

Die geltende Staatspraxis rückt das „arbeitsteilige Zusammenwirken“ des Parlamentes und der Regierung in den Vordergrund. Dieses zeigt sich ebenfalls im Budgetprozess (Art. 68 Abs. 1 KV i.V.m. § 17 CRG). Dieses Verhältnis zwischen Regierungsrat und Kantonsrat wird als „kooperatives Gewaltenteilungsverständnis“ bezeichnet und ist mit dem fundamentalen Anliegen verknüpft, die Handlungsfähigkeit des Staates und seiner Organe stets zu gewährleisten.[7] Dieses Gebot schränkt jedoch die Befugnis des Kantonsrates, den Budgetantrag des Regierungsrates zur Überarbeitung zurückzuweisen, nicht ein.

Das Budget ist das dominierende Instrument der finanziellen Führung. In diesem Bereich sind die Veränderungen im Zuge der NPM-Reformen im Kanton Zürich gewichtig. Zum einen erfuhr die parlamentarische Budgetfunktion in sachlicher Hinsicht eine Ausweitung; die Koppelung der Finanzen und Leistungen führt dazu, dass die Einflussnahme des Kantonsrates vor allem auf der Leistungsseite steigt. Entscheidend für die parlamentarische Steuerungsfunktion im Bereich des Budgets ist die Frage, ob der Kantonsrat den Finanzhaushalt ziel- und wirkungsorientiert beeinflussen kann. Diese Frage ist mit Ja zu beantworten, da der Kantonsrat auf Antrag der Regierung für jedes Globalbudget neben dem Budget sowohl die Leistungs- und Wirkungsziele als auch die dazugehörenden Indikatoren festlegt (§ 9 Abs. 2 FCV). Dies erlaubt dem Züricher Kantonsrat die Finanz- und Leistungsseite mitzugestalten. Damit steigt ebenfalls seine Verantwortung im Budgetbereich. Die Vorberatung in den Sachkommissionen erleichtert es dem Kantonsrat, diese Verantwortung wahrzunehmen. Zudem führt die Vorberatung in den spezialisierten Sachkommissionen dazu, dass der Wissens- und Informationsnachteil des Kantonsrat gegenüber dem Regierungsrat ein Stück weit abgebaut werden kann.

3.2.1.2 Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)

Die politische und strategische Planung wird im Kanton Zürich durch den Regierungsrat wahrgenommen. Der Regierungsrat hat das Recht, die staatliche Tätigkeit, insbesondere die Aufgaben und Finanzen, zu planen (Art. 55 KV). Er legt seine strategische Planung in Form eines Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) vor. Der KEF ist das wichtigste strategische Planungs- und Steuerungsinstrument und ist wie das Budget nach Verwaltungseinheiten aufgebaut. Er dient als Grundlage für die Festlegung von Budget und Steuerfuss. Er enthält insbesondere für jede Verwaltungseinheit die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, die Legislaturziele, die Aufgabenschwerpunkte, die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten, eine Darstellung und Beurteilung der Entwicklung der Leistungen und Finanzen des Kanton Zürichs, eine Übersicht über die Entwicklung der Leistungen und Finanzen der Direktionen und der Staatskanzlei sowie ihrer Leistungsgruppen mit Einschluss der Projekte, eine Übersicht über die strategischen Ziele und die finanzielle Entwicklung der Funktionsbereiche (§ 9 und § 10 CRG). Die Planung nach Leistungsgruppen bildet den eigentlichen Kern des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans. Mit diesem Instrument werden die zu finanzierenden Leistungen mit den beabsichtigten Wirkungen (Ergebnissen) mit Blick auf die kommenden vier Jahre gekoppelt. Dies, indem die beabsichtigten Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung in diesem Gefäss festgehalten werden. Dies ermöglicht einerseits verschiedene Kontrollmöglichkeiten. Gemäss Konzept lassen sich die Finanzdaten aufgrund der notwendigen Verknüpfung von Ressourcen

[7] Biaggini 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 3 Rz. 8.

© 2013 IMP-HSG

(Input) und Ergebnissen (Output, Outcome) hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilen.[8] Der KEF bindet den Regierungsrat jeweils nur für das beschlossene Budgetjahr. Das erste Planungsjahr stimmt zudem mit demjenigen des Budgets überein.[9] Die darüber hinausgehenden Jahre sind flexibel gehalten und erlauben dem Regierungsrat Anpassungen.

3.2.1.3 Beurteilung der Gefässe

Aus den Einzelgesprächen mit den Mitgliedern der AGBu geht hervor, dass Parlamentarier das Potential der Wirkungsorientierung nicht ausreichend ausschöpfen. Die heutige Praxis mit den Pauschalkürzungen ist ein wesentlicher Hinweis hierfür. Den Grund für diese Praxis sehen die befragten Kantonsräte in der mangelnden Aussagekraft der ihnen zur Verfügung gestellten Informationen. So wurde in den Gesprächen mehrfach darauf hingewiesen, dass sowohl die Zusammensetzung der Indikatoren wie auch deren Verknüpfung mit den Zielen nicht immer schlüssig und nachvollziehbar sind. Gefordert wird eine höhere Transparenz der, dem Kantonsrat zur Verfügung gestellten Informationen. Sie sollten zudem miliztauglich aufbereitet werden. Die Lesbarkeit und die Nachvollziehbarkeit der Informationen wurden als entscheidende Kriterien aufgeführt. Dies gilt ebenfalls für den KEF. So sollte beispielsweise die Unterscheidung von gebundenen und ungebundenen Ausgaben klarer ersichtlich sein, um den finanziellen Spielraum aufzuzeigen. Im KEF wird eine verbesserte Transparenz mit der rollenden Planung erreicht. Diese ermöglicht es dem Kantonsrat zu erkennen, inwiefern die Regierung ihre Planung verändert hat.

Aus den Gesprächen geht hervor, dass die Interviewpartner in grosser Mehrzahl die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung gegenüber der früheren „Input-Steuerung“ favorisieren. Alle Befragten sehen jedoch einen Optimierungsbedarf, ohne zum alten System zurück zu kehren. Änderungen und Anpassungen sind hier nach Angaben der Interviewpartner notwendig. Über die Optimierungsmöglichkeiten sind sich die Parlamentarier allerdings nicht einig. Mehrere Gesprächspartner plädieren dafür, dass die Einflussmöglichkeiten des Kantonsrats innerhalb der Leistungsgruppen auf Ebene der Ämter erhöht werden muss. Nach geltendem Gesetz ist der Regierungsrat an das vom Kantonsrat genehmigte Globalbudget gebunden. Die Bindungswirkung beschränkt sich auf die Ebene Leistungsgruppe. Für die Verwaltung stellt das Globalbudget einen Referenzwert dar, welcher im Zuge der Leistungserstellung unterschritten, jedoch nicht überschritten werden darf.

Nach dem geltenden Gesetz ist der Regierungsrat für die Planung der staatlichen Tätigkeit zuständig. Primär das Fehlen verbindlicher parlamentarischer Instrumente zum KEF führt dazu, dass sich der Kantonsrat in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt fühlt. Es ist jedoch von der operativen Einflussnahme auf die grundlegende Planung der staatlichen Tätigkeit abzusehen. Die dem Regierungsrat gewährte Handlungsfreiheit sollte nicht verletzt werden. Nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung sollte der Kantonsrat stärker in die Lage versetzt werden, strategische Entscheidungen treffen zu können. Er sollte sich stärker auf seine Rolle in der Planungs-, Richtungs- und Wirkungskontrolle konzentrieren. Damit der Kantonsrat diese Rolle bestmöglich ausführen kann, sollten die ihm zur Verfügung gestellten Informationen diesem Zweck entsprechend miliztauglich gestaltet werden.

---

[8] Hubler und Beusch 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 124 Rz. 8.

[9] Hubler und Beusch 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 124 Rz. 12.

3.2.2 Interventionsinstrumente des Kantonsrates

Die Interventionsinstrumente bieten dem Kantonsrat die Möglichkeit, auf unterschiedliche Art und Weise zu intervenieren. Es bestehen unterschiedliche Arten der Intervention mit unterschiedlichen Wirkungen für den Regierungsrat. Mit den NPM-Reformen wurden die traditionellen Steuerungsinstrumente teilweise angepasst. Ferner wurden neue Interventionsinstrumente geschaffen. Im Folgenden werden diese Instrumente und ihre Funktion für den Kantonsrat erörtert. Die KEF-Erklärung sowie die Leistungsmotion werden dabei etwas genauer unter die Lupe genommen.

3.2.2.1 KEF-Erklärungen

Der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan ist ein Kommunikationsinstrument zwischen Kantonsrat und Regierungsrat und liefert dem Kantonsrat Informationen über die laufenden und mittelfristig geplanten Tätigkeiten des Regierungsrates. Neben dem Beschluss des Budgets, fällt ebenfalls die Genehmigung des KEF's unter die Budgethoheit des Kantonsrates. Der KEF als ein rollender, dynamischer und flächendeckender Massnahmenplan, mit all seinen Informationen bezüglich den Leistungsgruppen und Einzelleistungen, den Aufgabenbereichen und Entwicklungsschwerpunkten sowie den Kosten-, Leistungs- und Wirkungsindikatoren bietet dem Kantonsrat die Möglichkeit, frühzeitig in die mittelfristige Planung der Regierung einzuwirken.

Dieses Gefäss, welches die herkömmliche Finanzplanung (Inputsteuerung) ersetzt, entfaltet für den Regierungsrat und den Kantonsrat sowohl Rechte als auch Pflichten. Diese werden in der Zürcher Kantonsverfassung und dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung umrissen. Nach § 9 Abs. 1 CRG i.V.m. § 13 Abs. 1 und Art. 66 KV i.V.m. Art. 55 Abs. 1 KV wird der KEF jährlich vom Regierungsrat beschlossen und dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Aus Art. 55 KV erwächst dem Regierungsrat die Pflicht, dem Kantonsrat seine Pläne für die geplanten staatlichen Tätigkeiten zur Stellungnahme vorzulegen. Darunter fallen die Aufgaben- und Finanzplanung sowie die Legislaturplanung. Der Kantonsrat nimmt zu grundlegenden Plänen der staatlichen Tätigkeit Stellung (Art. 55 Art. 1 Satz 1 KV). Die Stellungnahme des Kantonsrates soll dem Zweck dienen, dem Regierungsrat die politischen Wertungen und Absichten des Kantonsrates zu signalisieren, damit dieser sie in seiner Planung und deren Umsetzung berücksichtigen kann.[10] Ferner hat der Kantonsrat nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 KV sich zu den Schwerpunkten der Aufgaben- und Finanzplanung zu „äussern". Der Terminus „äussern" hat in diesem Zusammenhang die Bedeutung „Stellung nehmen".[11]

Der KEF ist das wichtigste Instrument der Aufgaben- und Finanzplanung. Er steht unter der Federführung des Regierungsrates.[12] Nach § 10 Abs. 2 CRG ist der Regierungsrat verpflichtet, die wesentlichen Veränderungen gegenüber dem KEF des Vorjahres darzustellen und zu begründen. Der KEF ermöglicht die jährliche Überprüfung von Ziel- und Wirkungserreichung. Damit wird die Steuerungsfunktion dieses strategischen Planungsinstrumentes für

[10] Hauser 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 55 Rz. 3.

[11] Hauser 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 55 Rz. 2.

[12] Nebst dem KEF kennt der Kanton Zürich einen anderen ebenfalls mittelfristigen Planungsinstrument: die Richtlinien der Regierungspolitik (§ 3 OG RR). Auch dieses Planungsinstrument fällt wie KEF in die Zuständigkeit des Regierungsrates (§ 3 Abs. 1 OG RR; § 13 Abs. 1 CRG; vgl. auch Hubler und Beusch 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 124 Rz. 10.

© 2013 IMP-HSG

den Kantonsrat gestärkt.[13] Nach § 34 KRG können alle Mitglieder des Kantonsrates und der Kommissionen bis Mitte Dezember Anträge für Erklärungen zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan einreichen, über die der Kantonsrat bis Ende Januar des folgenden Jahres beschliesst. Die Erklärungen des Kantonsrates können sich auf den gesamten Inhalt beziehen, nicht nur auf die Schwerpunkte.[14] Diese Erklärungen haben *nicht nur* einen deklaratorischen Charakter. Sie sind zwar für den Regierungsrat nicht bindend, der Regierungsrat hat jedoch die Pflicht, diese Erklärungen im nächsten KEF umzusetzen oder dem Kantonsrat innert dreier Monaten schriftlich und begründend mitteilen, dass er dies nicht kann oder will (§ 13 Abs. 2 CRG). Aus § 13 Abs. 2 Satz 2 CRG folgt die Pflicht des Regierungsrates, Abweichungen von diesen Erklärungen zu begründen.[15]

Der Züricher Kantonsrat verfügt beim KEF über keine direkten Einflussmöglichkeiten. Er kann indirekt auf die Planung der Regierung und Verwaltung (mit Stellungnahme zu den grundlegenden Plänen der staatlichen Tätigkeit sowie Äusserungen zu den Schwerpunkten der Aufgaben- und Finanzplan) Einfluss nehmen.

3.2.2.2 Leistungsmotion

Im Zuge der NPM-Reformen wurden im Kanton Zürich die parlamentarischen Instrumente überprüft und in Hinblick auf ihre Tauglichkeit für die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ausgebaut. Neu eingeführt wurden die Leistungsmotion, das dringliche Postulat und die Anfrage sowie Kommissionsmotionen und -postulate. Die Leistungsmotion stellt eine Spezialform der Zürcherischen Motion dar.[16] Dieses Instrument wurde eingeführt, um mittelfristig auf die Entwicklung des Globalbudgets einwirken zu können. Sie schlägt eine Brücke zwischen dem jährlichen Globalbudget und dem konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan. Nach § 20 Abs. 2 KRG kann der Kantonsrat mit einer Leistungsmotion den Regierungsrat verpflichten, ein Leistungsziel in bestimmten Leistungsgruppen aufzunehmen oder die finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsniveaus zu berechnen. Nach § 20 Abs. 1 KRG sind nur die ständigen Kommissionen berechtigt, in Bezug auf Leistungsgruppenbudgets Leistungsmotionen einzureichen. Leistungsmotionen, die bis spätestens Ende Januar im Kantonsrat eingereicht und danach überwiesen werden, verpflichten den Regierungsrat, mit dem nächstfolgenden Globalbudget entweder die finanziellen Folgen eines vorgegebenen alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder in bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes Leistungsziel aufzunehmen (§ 20 Abs. 2 lit. a und b KRG).

Der Regierungsrat nimmt zu einer eingereichten Leistungsmotion innert acht Wochen schriftlich Stellung. Der Kantonsrat beschliesst darauf in der übernächsten Sitzungswoche eine Überweisung oder Ablehnung der Leistungsmotion (§ 21 KRG). Nach § 21a KRG unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat im nächsten Globalbudget die mit der überwiesenen Leistungsmotion verlangte Vorlage mit einem Antrag. Gelangt der Regierungsrat allerdings zur Ansicht, die verlangte Zielvorgabe lasse sich nicht innert der vorgesehenen Frist erreichen, so legt er dar, mit welchen Massnahmen diese innert der vorgesehenen Frist erreicht werden kann (§ 21a Abs. 2 KRG). In der Folge kann der Kantonsrat gemäss § 21a Abs. 3 KRG das Geschäft einer ständigen Kommission zur weiteren Behandlung zuweisen.

---

[13] Häner 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 66 Rz. 12.

[14] Hauser 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 55 Rz. 6.

[15] Häner 2007, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 66 Rz. 14.

[16] Arnold v. 2006, S. 236.

Die Leistungsmotion ermöglicht dem Kantonsrat auf die Leistungsseite eines Globalbudgets Einfluss zu nehmen. Drei Eigenschaften kennzeichnen dieses Instrument;[17] es ist

- *mittelfristig*: die Leistungsmotion wird erst nach dem nächsten Vorschlag beziehungsweise KEF wirksam,
- *partiell*: die Leistungsmotion bezieht sich auf eine Leistungsgruppe, nicht auf das Gesamtbudget
- *akzidentiell*: die Leistungsmotion muss durch die Sachkommissionen ergriffen werden.

Die Leistungsmotion ist ein NPM-konformes Instrument. Mit der Einführung des Globalbudgets wurde dieses Instrument geschaffen, um einerseits das arbeitsteilige Zusammenwirken zwischen Regierungsrat und Kantonsrat in Bezug auf das Globalbudget in prozessualer Hinsicht zu regeln. Andererseits werden die Reichweite und die Schranken der Kompetenzen beider Gewalten in Bezug auf das Globalbudget geregelt.

3.2.2.3 Motion

Die Motion erfuhr im Zuge der NPM-Reformen keine grossen Veränderungen. Nach § 14 Abs. 1 KRG sind die Mitglieder des Kantonsrates berechtigt, in Bezug auf Gegenstände, die in die Zuständigkeit des Rates fallen, schriftlich begründete Motionen einzureichen. Die Motion verpflichtet den Regierungsrat, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder den Entwurf für einen Beschluss, insbesondere über einen Kredit, vorzulegen (§ 14 Abs. 2 KRG). Der Regierungsrat nimmt die Motion innert vier Monaten nach Einreichung entgegen oder lehnt sie mit schriftlichem Bericht an die Mitglieder des Kantonsrates ab (§ 15 Abs. 1 KRG). Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat innert drei Jahren die mit der überwiesenen Motion verlangte Vorlage zusammen mit seinem Bericht und Antrag. Eine Erstreckung dieser Frist um höchstens ein Jahr ist auf Antrag des Regierungsrates möglich und durch den Kantonsrat ausdrücklich zu beschliessen. Der Regierungsrat kann im ersten und zweiten Jahr nach der Überweisung einer Motion in seinem Geschäftsbericht dem Kantonsrat begründeten Antrag auf deren Abschreibung stellen (§ 18 Abs. 1 KRG). Lehnt der Kantonsrat den Antrag ab, bleibt der Regierungsrat zur Unterbreitung der Vorlage verpflichtet (§ 18 Abs. 2 KRG).

3.2.2.4 Dringlichkeitserklärung eines Postulats

Wie die Leistungsmotion, soll ebenfalls das dringliche Postulat dem Kantonsrat eine strukturelle und instrumentelle Voraussetzung bieten, um gezielter auf die kurz- und mittelfristige Entwicklung der staatlichen Aufgabenerfüllung Einfluss nehmen zu können.[18] Mit der Dringlichkeitserklärung wurden die Behandlungsfristen für parlamentarische Vorstösse verkürzt. Dadurch wird die parlamentarische Einflussnahme verbessert, weil dieses Instrument eine schnelle Diskussion und Entscheidung erlaubt. Nach § 24a KRG kann ein eingereichtes Postulat in der folgenden Sitzungswoche mit Unterstützung von 60 anwesenden Ratsmitgliedern als dringlich erklärt werden. Dem Regierungsrat obliegt die Pflicht, innert vier Wochen schriftlich begründet Stellung zu nehmen. Der Kantonsrat diskutiert und beschliesst in der übernächsten Sitzungswoche eine Überweisung oder Ablehnung des Postulates. Wurde

[17] Arnold v. 2006, S. 252.

[18] Arnold v. 2006, S. 273.

© 2013 IMP-HSG

ein dringliches Postulat überwiesen, so erstattet der Regierungsrat innert eines Jahres Bericht über das Ergebnis der Prüfung (§ 24a Abs. 2 KRG).

Die Dringlichkeitserklärung eines Postulats verbessert die Einflussnahme des Kantonsrates sowohl durch die Beschleunigung des politischen Entscheidfindungsprozesses als auch durch die verbesserte Informationsbeschaffung beim Regierungsrat. Das dringliche Postulat jedoch birgt die Gefahr des politischen *Agenda-Settings* durch eine starke politische Gruppe (60 Ratsmitgliedern).[19]

3.2.2.5 Postulat

Die Mitglieder des Kantonsrates sind berechtigt, an den Ratssitzungen schriftlich begründete Postulate einzureichen. Durch das Mittel das Postulats wird der Regierungsrat eingeladen, zu prüfen, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder der Entwurf für einen Beschluss, insbesondere über einen Kredit, vorzulegen, eine Massnahmen der mittelfristigen Planung oder irgendeine andere Massnahmen zu treffen sei (§ 22 Abs. 1 und 2 KRG). Der Regierungsrat teilt der Geschäftsleitung innert vier Monaten nach Einreichung die Bereitschaft zur Entgegennahme des Postulats mit oder lehnt es mit schriftlichem Bericht an die Mitglieder des Kantonsrates ab.

3.2.2.6 Interpellation

Mit der Interpellation wird der Regierungsrat um Auskunft über Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung ersucht. Diese wird vom Regierungsrat schriftlich innert zweier Monate nach ihrer Einreichung beantwortet (§ 30 ff. KRG).

3.2.2.7 Anfrage

Bei einer Anfrage wird der Regierungsrat um Auskunft über Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung ersucht. Der Regierungsrat beantwortet diese innert dreier Monate nach der Einreichung. Eine Diskussion im Rat findet nicht statt. Wird eine als dringlich bezeichnete Anfrage von 60 anwesenden Ratsmitgliedern unterzeichnet, beantwortet sie der Regierungsrat innert fünf Wochen nach ihrer Einreichung (§ 30 ff. KRG).

3.2.2.8 Beurteilung der Instrumente

Der Kantonsrat hat unterschiedliche Möglichkeiten, auf die Beschlüsse des Regierungsrates Einfluss zu nehmen. Diese Möglichkeiten eröffnen dem Kantonsrat gewisse Informations- und Mitwirkungsrechte.

Tabelle 1: Informations- und Mitwirkungsrechte des Kantonsrates im Kanton Zürich

Absicht der Intervention	Interventionsinstrumente
Informationsbeschaffung	Interpellation, Anfrage, Dringlichkeitserklärung einer Anfrage
Mitwirkung	Postulat, Dringlichkeitserklärung eines Postulats, Motion, Leistungsmotion, Erklärung zum KEF

[19] Arnold v. 2006, S. 273; Hösly und Rickenbacher 2000, S. 5.

Aus den Gesprächen mit den Mitgliedern der AGBu geht hervor, dass die Mitwirkungsrechte im Vergleich zu den Informationsrechten im Allgemeinen schlechter bewertet werden. Innerhalb der Mitwirkungsrechte wurde die Wirksamkeit von traditionellen Interventionsinstrumenten wie Motionen und Postulaten besser bewertet, als jener Instrumente, die mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingeführt wurden (insbesondere KEF-Erklärungen, Leistungsmotionen). Die Leistungsmotionen werden sehr selten verwendet. Die Befragten führen unter anderem die mangelnde Kenntnis im Umgang mit diesem Instrument als Grund auf. Dieses Instrument wurde vom Kantonsrat bis heute nicht richtig aufgenommen. Die negative Beurteilung dieses Interventionsinstruments liegt auch darin begründet, dass die Leistungsmotion die politische Profilierung eines Parlamentariers nicht fördert, da sie nur von der Kommission eingereicht werden kann. Womöglich wird deshalb das Instrument zu wenig angewendet. Als Folge setzen sich die Parlamentarier mit den Leistungsmotionen nicht auseinander und das Instrument wird nicht ausreichend verstanden. Ebenfalls wird die Wirksamkeit der KEF-Erklärungen mehrheitlich negativ beurteilt. Das Parlament fühlt sich in seinem subjektiven Empfinden geschwächt. Die Unzufriedenheit wird damit begründet, dass dem Kantonsrat eine direkte, verbindliche Einwirkungsmöglichkeit verwehrt ist. Mit den Leistungsmotionen bestünde grundsätzlich die Möglichkeit, die Mitwirkungsmöglichkeiten diesbezüglich zu erhöhen. Da dieses Instrument nicht zur Anwendung kommt, tritt die gewünschte Wirkung nicht ein.

3.3 Herleitung der Handlungsfelder

Die Budgetierung ist ein Planungsprozess, der unter Zeitdruck stattfindet. Von der Phase der Budgeterstellung (Verwaltung und Regierung) bis hin zur Phase der Budgetgenehmigung (Parlament) müssen unterschiedliche Kriterien gegeneinander abgewogen und auf einander abgestimmt werden.[20] Die Gespräche mit den Mitgliedern der AGBu zeigen, dass an der Schnittstelle zwischen Legislative und Exekutive Optimierungsbedarf besteht. In der anschliessenden Sitzung mit den Mitgliedern der AGBu standen basierend auf den ersten Zwischenbericht folgende Fragestellungen im Zentrum der Diskussion:

- Wie soll der mittelfristige Aufgaben- und Finanzplan mit dem jährlichen Budget am besten verknüpft werden?
- Wie lassen sich die Phasen der Budgeterstellung (Verwaltung und Regierung) und der Budgetgenehmigung besser aufeinander abstimmen?
- Welche Optimierungspotentiale bestehen bezüglich des Zusammenspiels der Kommissionen im Budgetierungsprozess?
- Welche Informationen sind für die Parlamentarier entscheidungsrelevant und in welcher Form sollen ihnen diese zur Verfügung gestellt werden?
- Wie kann das kollektive Gedächtnis des Parlaments und das strategische Denken der Parlamentarier gestärkt werden?
- Wie können die bestehenden Interventionsinstrumente des Parlaments und die Steuerungsgefässe der Regierung besser aufeinander abgestimmt werden?

Ausgehend von der anfänglichen Problemwahrnehmung (Kapitel 2) und basierend auf diese Fragestellungen wurden die folgenden sechs Handlungsfelder festgestellt, die im Budgetprozess des Kantons Zürich von Bedeutung sind:

[20] Pfäffli 2011.

© 2013 IMP-HSG

Tabelle 2: Handlungsfelder

1. Zeitlicher Ablauf: Budget und KEF
2. Zusammenspiel der Kommissionen im Budgetierungsprozess
3. Flughöhe der Leistungsgruppen
4. Zeitreihen der Information
5. Aus- und Weiterbildung der Parlamentarier im Umgang mit dem Budgetprozess
6. Die Anwendung der Leistungsmotion

In einem nächsten Schritt wurden diese sechs Handlungsfelder hinsichtlich ihrer Spielarten und deren Anwendung in ausgewählten Schweizer Kantonen untersucht. Die Untersuchung der Vergleichskantone dient dazu, Anhaltspunkte für die Beurteilung bestehender Strukturen und Empfehlungen für den Kanton Zürich im Budgetprozess zu erarbeiten.

4 Varianten in ausgewählten Schweizer Kantonen

Im folgenden Kapitel wird aufgezeigt, welche Alternativen für die parlamentarische Steuerung im bestehenden System im Kanton Zürich denkbar wären. Ausgangspunkt für die vergleichende Untersuchung bilden die sechs Handlungsfelder. In der vorliegenden Untersuchung wurden die Kantone Luzern, Aargau, Solothurn, Thurgau und Schaffhausen als Vergleichskantone ausgewählt. Während in den ersten vier Kantonen die NPM-Reformen flächendeckend eingeführt wurden, erfolgte dies im Kanton Schaffhausen nur partiell. In diesen Kantonen haben sich aufgrund der Reformen des New Public Managements neue Rahmenbedingungen für die parlamentarische Steuerung im Budgetprozess ergeben. Diese Rahmenbedingungen werden mit Bezug auf die Handlungsfelder jenen der Kanton Zürich jeweils gegenübergestellt.

Tabelle 3: Auswahl der Vergleichskantone und der untersuchten Handlungsfelder

	Leistungs-motion	Budgetpro-zess & Zeit-licher Ab-lauf Budget/KEF	Zusammen-spiel der Kommissi-onen	Flughöhe der Leis-tungsgrup-pen	Aus- und Weiterbil-dung	Zeitreihen der Informa-tion
Luzern	X	X	X	X	X	X
Aargau	X	X	X	X	X	X
Schaffhausen	X				X	
Solothurn	X	X	X	X	X	X
Thurgau	X					

Aus der vorstehenden Tabelle wird mit der Markierung „x“ angegeben, welche Handlungsfelder in den entsprechenden Vergleichskantonen untersucht wurden.

4.1 Der Budgetprozess

Der Budgetprozess unterscheidet sich recht stark in den untersuchten Kantonen. Wir stellen dies einleitend dar, um dann später auf einzelne Aspekte eingehen zu können.[21]

4.1.1 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich ist das Budget im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) integriert. Der Budgetprozess im Kanton Zürich beginnt im Februar mit den Vorbereitungen der Budgetanpassungen. Die Budgetrichtlinien werden vom Regierungsrat Ende März beschlossen. Auf diesen Richtlinien basierend erstellt die Finanzverwaltung eine entsprechende Weisung. Die Richtlinien des Regierungsrates und die Weisungen der Finanzverwaltung bilden zusammen die Grundlage der Planung.

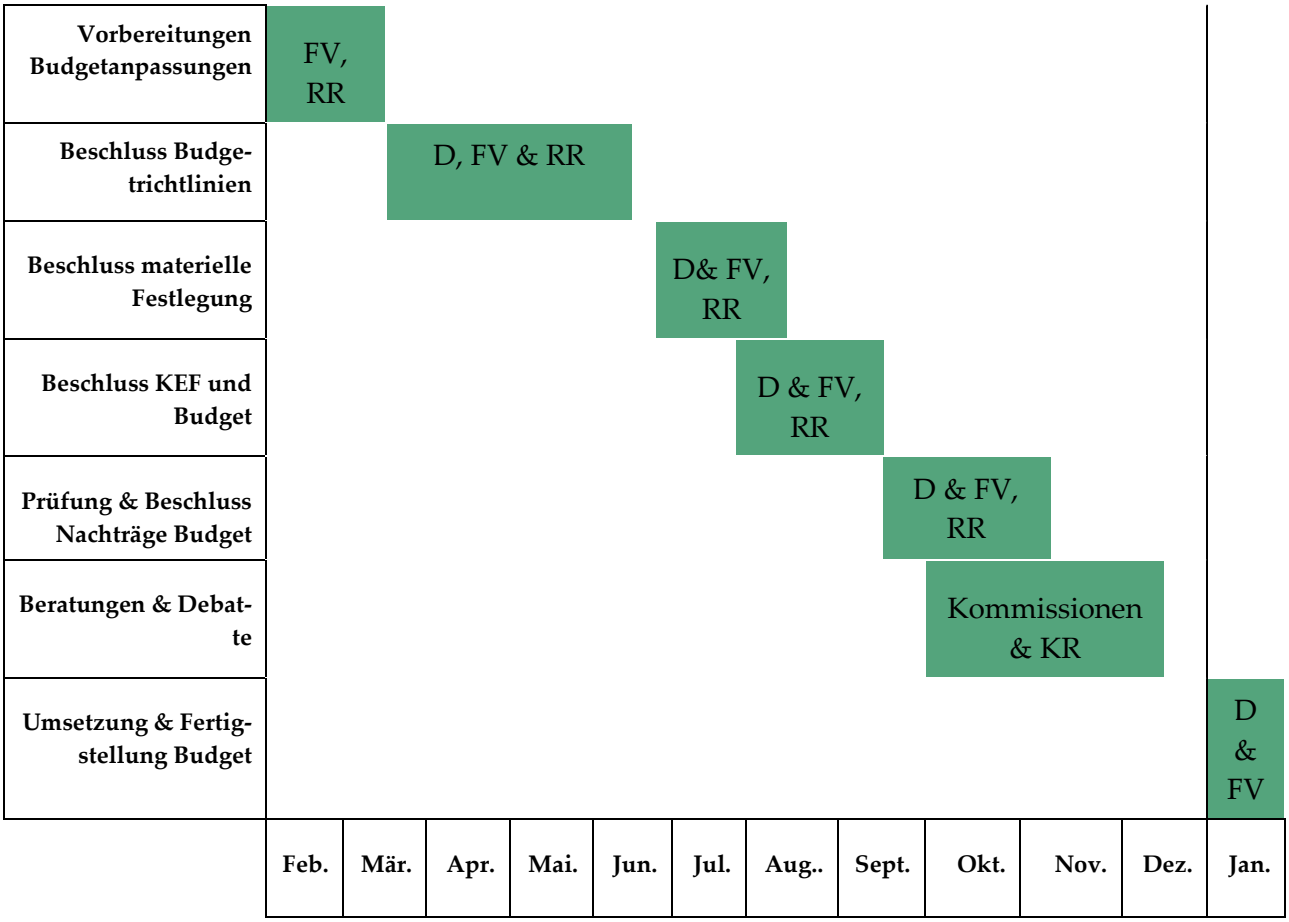
Anschliessend beginnt die Planungsphase in den Leistungsgruppen. Zusammen mit der Finanzverwaltung überprüfen die entsprechenden Direktionen die eingegebenen Planungsdaten der einzelnen Leistungsgruppen. Aufbauend auf den in diesem Prozess erarbeiteten Planungsdaten wird dem Regierungsrat ein Antrag gestellt. Der Regierungsrat beschliesst gegen Ende Juni die Überarbeitung des KEF und des Budgets. Anknüpfend daran werden die Beschlüsse in den KEF eingearbeitet.

Der KEF wird im Kanton Zürich schrittweise erarbeitet. Die Festsetzung der einzelnen Globalbudgets findet Mitte Juli statt. Im Anschluss daran wird das Budget der einzelnen Leistungsgruppen definitiv eingegeben und von den zuständigen Direktionen geprüft. Anschliessend wird der KEF erstellt und an die Direktionen sowie an die Finanzverwaltung weitergeleitet. Mitte September wird dieser mit dem provisorischen Budget im Regierungsrat beschlossen. In der Regel werden am folgenden Tag in der Finanzkommission der KEF sowie die Begründung der Entwicklungen präsentiert. Der Beschluss zu den Nachträgen erfolgt Anfang November. In den Monaten September und November finden zudem Kommissionsberatungen und die Budgetdebatte im Kantonsrat statt. Das definitive Budget wird vom Kantonsrat Mitte Dezember verabschiedet. Die Umsetzung und die Fertigstellung des Budgets durch die Finanzverwaltung erfolgt sodann im Januar des darauffolgenden Jahres statt.

[21] Ausführungen in diesem Kapitel basieren stellenweise auf Schedler, Summermatter und Signer 2010. Für den vorliegenden Bericht wurden die Ergebnisse aktualisiert und erweitert.

© 2013 IMP-HSG

Abbildung 1: Budgetprozess im Kanton Zürich



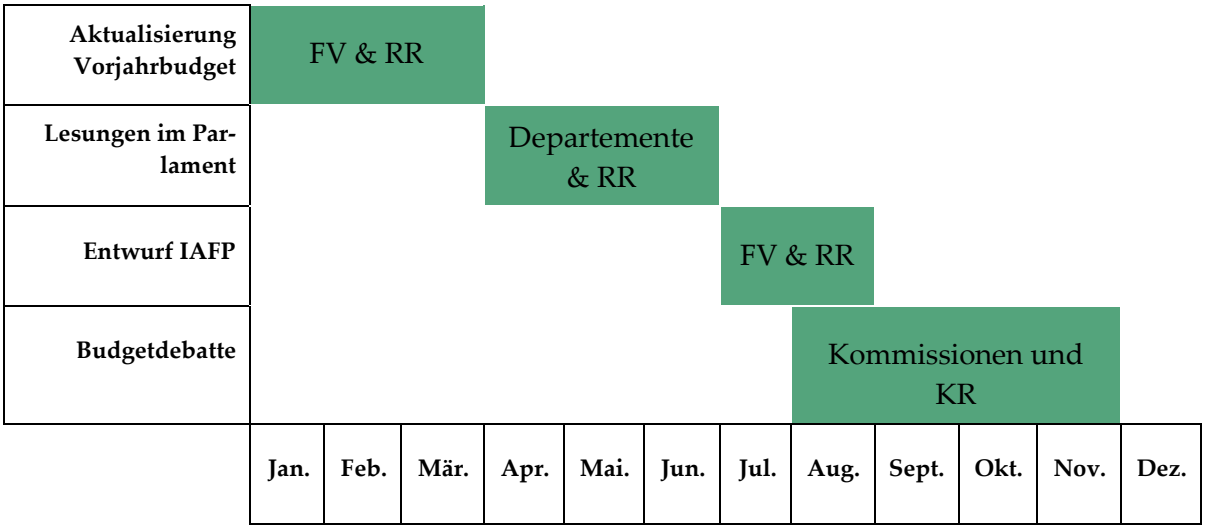
D = Direktionen, FV = Finanzverwaltung, RR = Regierungsrat, KR = Kantonsrat

4.1.2 Kanton Aargau

Im Kanton Aargau ist der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) das zentrale mittelfristige Planungsinstrument des Regierungsrates und in das Budget integriert. Analog zum Zürcher KEF erhält dieser für einen Zeithorizont von vier Jahren die geplanten Aufgaben- und Finanzentwicklungen für alle staatlichen Tätigkeiten.

Die Erarbeitung des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans erfolgt im Kanton Aargau zeitgleich mit derjenigen des Budgets. Das Budget wird von der Finanzverwaltung für den Regierungsrat vorbereitet. Dabei erfolgt die Planung basierend auf dem letztjährigen IAFP. Anschliessend findet bis Ende Juni in drei Lesungen des Regierungsrates die weitere Bearbeitung des Aufgaben- und Finanzplans statt. Im Anschluss daran verfasst die Finanzverwaltung die Botschaft, der Regierungsrat verabschiedet den Budgetentwurf. Zirka Mitte August wird sodann das Budget an die Kommissionen weitergeleitet und im Kantonsrat diskutiert. Der Kantonsrat beschliesst Mitte November das endgültige Budget und genehmigt den IAFP.

Abbildung 2: Budgetprozess im Kanton Aargau



D = Direktionen, FV = Finanzverwaltung, RR = Regierungsrat, KR = Kantonsrat

4.1.3 Kanton Solothurn

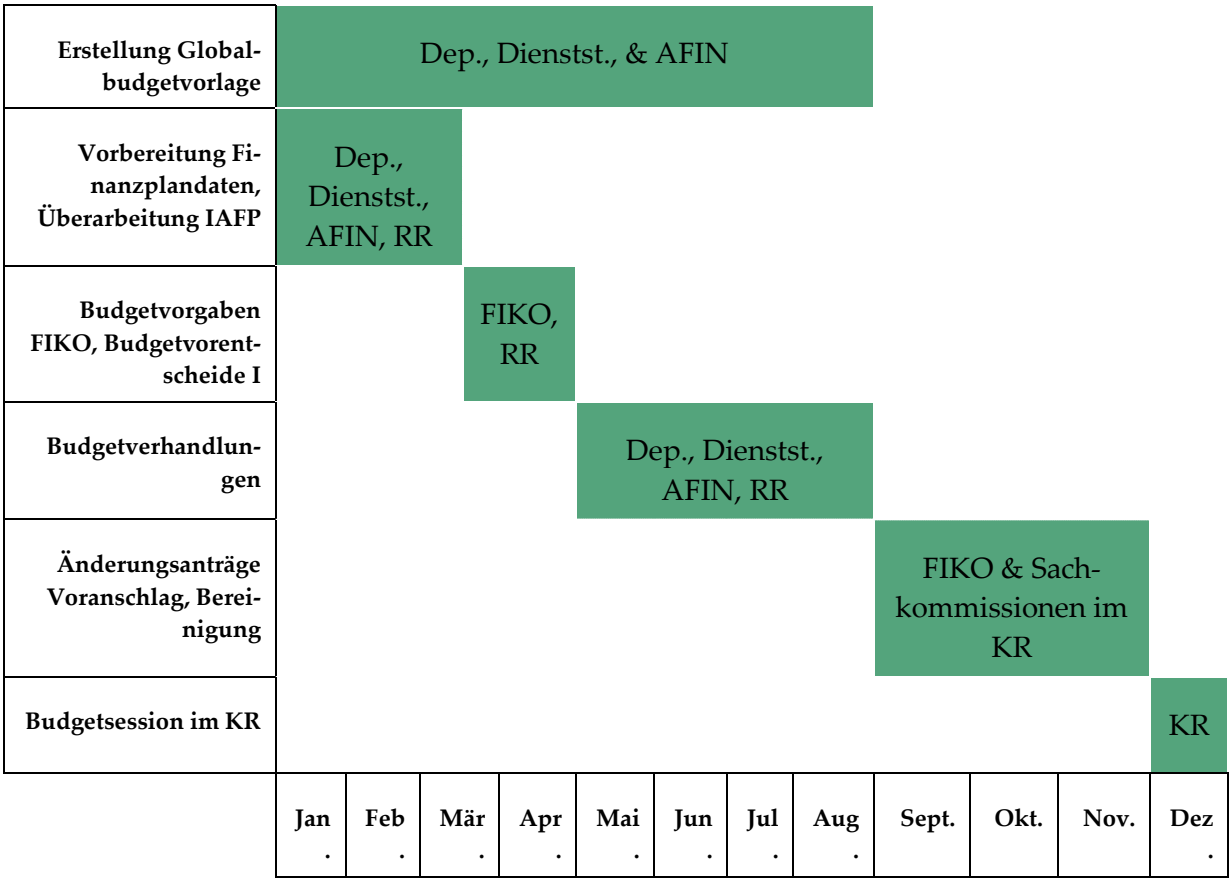
Im Kanton Solothurn wird zuerst der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan und darauffolgend das Budget erstellt. Der Budgetierungsprozess beginnt im Kanton Solothurn im Januar. Anfang des Jahres beginnt der Prozess zur Erstellung der Globalbudgetvorlagen; dieser dauert bis August. Parallel dazu bereitet das Amt für Finanzen (AFIN) die Zahlen auf der Finanzseite des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) vor. In Zusammenarbeit mit den Departementen und auf Grundlage ihrer Angaben und Korrekturen wird der IAFP überarbeitet. Die Regierung des Kantons Solothurn verabschiedet den IAFP Ende März. Das erste Planungsjahr des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans ist zugleich das Richtbudget und dient damit als Basis des Voranschlags. Der eigentliche Budgetprozess beginnt im selben Zeitraum. Im Kanton Solothurn beschliesst die Finanzkommission die Budgetierungsvorgaben zuhanden des Regierungsrates.

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan wird im Kanton Solothurn dem Kantonsrat zur Kenntnis vorgelegt. Da dies zeitlich versetzt zum Budget geschieht, enthält der IAFP bereits im März beschlossene Planungsbeschlüsse. Dadurch wird der Budgetierungsprozess gestrafft und die Anzahl der Budgetrunden im Sommer reduziert. Ende August werden die Budgetverhandlungen im Regierungsrat abgeschlossen. Danach wird der Voranschlag durch den Solothurner Regierungsrat verabschiedet.

Der von der Regierung verabschiedete Voranschlag wird von der Finanzkommission des Kantonsrates Mitte September beurteilt. Darauffolgend stellt die Finanzkommission Anträge an die Sachkommissionen. Zu der eigentlichen Budgetdebatte im Kantonsrat kommt es schliesslich Anfang Dezember.

© 2013 IMP-HSG

Abbildung 3: Budgetprozess im Kanton Solothurn

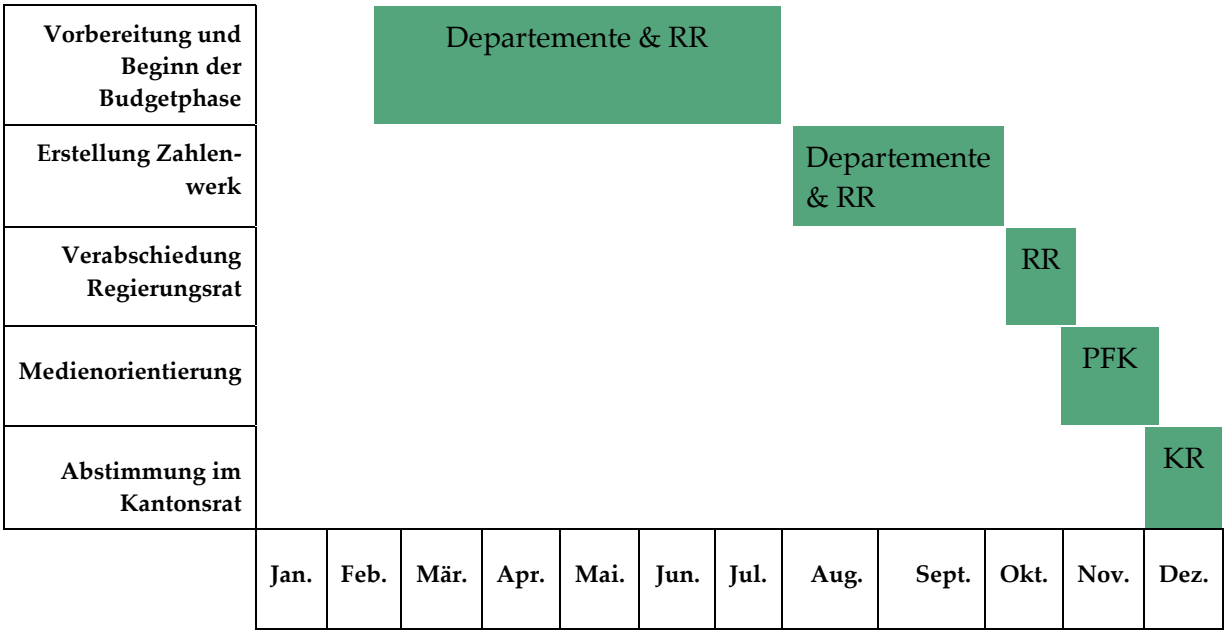


AFIN = Amt für Finanzen, FIKO = Finanzkommission, Dep. Departemente, Dienstst. = Dienststellen, RR = Regierungsrat, KR = Kantonsrat

4.1.4 Kanton Luzern

Die Vorarbeiten zum Budget beginnen im Kanton Luzern Ende Januar. Die unterschiedlichen Departemente werden beauftragt, ihre Planbudgets zu erstellen. Die einzelnen Departemente beginnen aufbauend auf dem Legislaturplan und den finanzpolitischen Zielen mit den ersten Vorbereitungen. Die Planbudgets müssen Anfang März erstellt und beim Finanzdepartement eingetroffen sein. Der Startschuss für die eigentliche Budgetphase beginnt im März mit der Medienmitteilung zur Rechnung des Vorjahres. Im Juni werden die Budgetvorgaben vom Regierungsrat beschlossen und den Departementen bekannt gegeben. In der anschliessenden Phase müssen die Departemente die Leistungsaufträge mit Globalbudget je Leistungsauftrag zusammenstellen und dem Finanzdepartement bekanntgeben. Das Zahlenwerk ist im September erstellt und wird für die Beratung dem Regierungsrat vorgelegt. Nach Verbesserungen und Anpassungen wird im Oktober das Budget durch den Regierungsrat verabschiedet, gelangt sodann an die Kommissionen und danach ins Parlament. Die Planungs- und Finanzkommission ist in dieser Phase federführend. Im Kantonsrat kommt das Budget erst Mitte Dezember zur Beratung. Dies birgt ein gewisses Risiko. Damit der Regierungsrat seine Leistungen erbringen kann, muss er jeweils am 1. Januar über ein definitiv beschlossenes Budget verfügen. Da jedoch das Budget erst im Dezember vom Kantonsrat behandelt wird und er den Voranschlag zurückweisen kann, kann es im folgenden Jahr zu einem budgetlosen Zustand kommen.

Abbildung 4: Budgetprozess im Kanton Luzern



PFK= Planungs- und Finanzkommission , RR = Regierungsrat, KR = Kantonsrat

4.1.5 Diskussion

Die Untersuchung in den Vergleichskantonen zeigt recht viel Ähnlichkeit der verschiedenen Lösungen. Zu Beginn des Budgetprozesses werden die Budgetierungsrichtlinien beziehungsweise die Vorgaben von der Exekutive als Referenzsysteme für die vorbereitenden Budgetarbeiten in den Ämtern beschlossen. Anschliessend arbeiten die Ämter mit diesen Richtlinien, erstellen ihre Detailbudgets und reichen diese ein. Nach der Einreichung der einzelnen Detailbudgets werden nach dem Konzept der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung die Globalbudgets für die einzelnen Ämter definiert, vom Regierungsrat verabschiedet und gelangen in der Folge an die Kommissionen und sodann ins Parlament.

In allen untersuchten Kantonen weisen die Aufgaben- und Finanzpläne einen Planungshorizont von vier Jahren auf und werden jährlich im Sinne der rollenden Planung aktualisiert. Dies, indem das vergangene Planungsjahr ausgenommen und eine neue vierte Planungsperiode eingeführt wird. In den Kantonen Aargau, Luzern und Zürich ist das Budget Bestandteil des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans. Im Kanton Solothurn wird das Budget dem Parlament separat vorgelegt.

In den Vergleichskantonen wird der Aufgaben- und Finanzplan mit dem Budget des nächsten Jahres jeweils in den Monaten August (Aargau), September (Solothurn und Zürich) oder Oktober (Luzern) vom Regierungsrat verabschiedet und anschliessend in den Kommissionen beraten.

Im Kanton Luzern wird der Aufgaben- und Finanzplan dem Parlament gleichzeitig mit dem Voranschlag zur Genehmigung unterbreitet. Die Genehmigung – nicht lediglich die Kenntnisnahme wie dies im Kanton Zürich der Fall ist – räumt dem Aufgaben- und Finanzplan einen vergleichsweise hohen Stellenwert ein. Der AFP wird zusammen mit dem Voranschlag Mitte Dezember vom Parlament beraten. Nach Angaben der Parlamentsdienste gab die

© 2013 IMP-HSG

gleichzeitige Behandlung von AFP und Budget bis zum jetzigen Zeitpunkt keinen Anlass zur Diskussion. Bezüglich der jetzigen Ausgestaltung herrscht grosse Zufriedenheit.

Im Kanton Aargau beschliesst der Kantonsrat an der letzten Sitzung im November das endgültige Budget und genehmigt den AFP. Der AFP und das Budget werden ebenfalls gleichzeitig im Parlament beraten. Nach Angaben der Parlamentsdienste sind die Parlamentarier mit der jetzigen Ausgestaltung sehr zufrieden.

Im Kanton Solothurn wird zuerst der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan und darauffolgend das Budget erstellt. Ähnlich wie im Kanton Zürich legt der Regierungsrat den integrierten Aufgaben- und Finanzplan dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor. Ebenfalls wie im Kanton Zürich wird er im Kantonsrat separat beraten. Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (Ausblick) wird im Kanton Solothurn zusammen mit dem Geschäftsbericht des Vorjahres (Rückblick) im Juni beraten. Die Budgetdebatte findet im Kantonsrat Anfang Dezember statt. Nach Angaben des Parlamentsdienstes gab die separate Behandlung des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans und des Voranschlags keinen Anlass zu Kritik.

Die Untersuchung der Vergleichskantone zeigt, dass der Prozess der Budgeterstellung einem für den jeweiligen Kanton spezifischen Budgetkalender folgt. Will man den Ablauf der Behandlung von Budget und Aufgaben- und Finanzplan in den Kantonsparlamenten der untersuchten Kantone einordnen, so ergeben sich drei unterschiedliche Spielarten:

Tabelle 4: Zeitlicher Ablauf von Planung und Budgetierung

Gleichzeitige Vorlage und Behandlung von Budget und AFP	Luzern, Aargau
Separate Vorlage und Behandlung; IAFP vor Budget	Solothurn
Gleichzeitige Vorlage, aber separate Behandlung; Budget vor KEF	Zürich

In den Kantonen Aargau und Luzern wird der Aufgaben- und Finanzplan mit dem Budget zusammen dem Kantonsrat unterbreitet. Der Kanton Zürich stellt hier eine Ausnahme dar. Hier wird, obwohl das Budget im KEF integriert ist, das Budget separat vom KEF behandelt. Die Budgetdebatte findet im Kanton Zürich im Dezember, die KEF-Debatte Ende Januar statt.

Werden die Kantone Aargau und Luzern miteinander verglichen, so zeigt sich ein entscheidender Unterschied. Der AFP wird mit dem Budget des nächsten Jahres von der Regierung des Kantons Luzern im Oktober verabschiedet, wohingegen im Kanton Aargau dies bereits im August geschieht.

Wird die Budgetierung im Kanton Zürich mit derjenigen im Kanton Solothurn verglichen, ergibt sich ein weiterer wichtiger Diskussionspunkt. Sowohl im Vergleichskanton Solothurn als auch im Kanton Zürich werden Budget und Aufgaben- und Finanzplan respektive KEF im Plenum separat behandelt. Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Kantonen besteht in der Abfolge. Während im Kanton Solothurn der IAFP vor dem Budget beraten wird, gilt für den Kanton Zürich das Gegenteil. Die Kantonsparlamente können einen grossen Nutzen daraus ziehen, wenn die kurzfristige, verbindliche Planung (Budget) und die mittelfristige, nicht bindende Planung (AFP bzw. KEF) aufeinander abgestimmt sind.

4.2 Zusammenspiel der Kommissionen im Budgetprozess

4.2.1 Kanton Zürich

Der Regierungsrat beschliesst Mitte September das provisorische Budget. Anschliessend (in der Regel am folgenden Tag) findet die Präsentation in der Finanzkommission statt. Eingeladen sind die Präsidien der Sachkommissionen und der Justizkommission. Danach wird die Budgetvorlage an die Kommissionen weitergeleitet und dort beraten. Der Beschluss zu den Nachträgen erfolgt Ende Oktober. Am 31. Oktober wird der sogenannte Novemberbrief in der Finanzkommission präsentiert. Die Präsidenten der Sachkommissionen sind hier erneut eingeladen, können sich allerdings vertreten lassen.

In den Monaten September und November finden Kommissionsberatungen statt. Einbezogen sind alle Sachkommissionen und die Justizkommission und – von den selbständigen Anstalten – am Rande ebenfalls die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit. Den zwei Letztgenannten kommt dabei eine eher untergeordnete Rolle zu.

Den Sachkommissionen ist es selbst überlassen, ob sie Subkommissionen bilden oder in der Gesamtkommission beraten. Die Finanzkommission hat ihre Referenten in den Sachkommissionen. Diese nehmen an den Sitzungen der Sachkommissionen teil. Die Delegierten der Finanzkommission fungieren dabei quasi als „Briefträger". Beinahe sämtliche Sitzungen der Sachkommissionen finden dienstags statt; jene der Finanzkommission donnerstags. Bevor die Protokolle an die Finanzkommission übermittelt werden, können die „Briefträger" Informationen darüber bekannt geben, ob und welche Anträge seitens der Sachkommissionen bestehen. Nach den Beratungen in den Sachkommissionen bringen diese ihre Anträge am 11. November der Finanzkommission zur Kenntnis.

Die Anträge der Sachkommissionen werden Mitte November in der Finanzkommission diskutiert. Es wird konsultativ abgestimmt, ob und welche Anträge von der Mehrheit der Finanzkommission unterstützt werden. Ist die Finanzkommission mit dem Antrag einverstanden, nimmt sie diesen als eigenen Antrag an. Im Falle einer Differenz teilt die Finanzkommission ihren Entscheid den entsprechenden Sachkommissionen und den Direktionen mit. Aufgrund der extrem kurzen Fristen im Kanton Zürich, geschieht dies informell. Ende November wird der Antrag in Papierform an sämtliche Ratsmitglieder übermittelt. Anfang Dezember findet die definitive Beratung in den Fraktionen statt.

Bei unterschiedlichen Anträgen seitens der Sachkommissionen und der Finanzkommission in den entsprechenden Leistungsgruppen werden beide Anträge im Plenum diskutiert. Die Budgetdebatte im Rat findet Anfang Dezember statt.

4.2.2 Kanton Luzern

Der Ablauf des Budgetprozesses im Kanton Luzern wird in der Geschäftsordnung des Kantonsrates geregelt. Das Budget nennt sich im Kanton Luzern „Voranschlag". Der Voranschlag beinhaltet Leistungsaufträge und auf der Ebene der Leistungsgruppen, die beantragten Globalbudgets. Federführend bei der Vorbereitung des Voranschlags ist die Planungs- und Finanzkommission. Gemäss § 10 Abs. 1 GOKR LU hat die Planungs- und Finanzkommission „insbesondere den Aufgaben- und Finanzplan, den Voranschlag, die Nachtragskredite, den Jahresbericht mit der Jahresrechnung und die weiteren Rechnungen sowie die Beteiligungsstrategie und den Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie vorzube-

 © 2013 IMP-HSG

reiten“. Die Fachkommissionen beraten die Geschäfte ihres jeweiligen Sachbereichs vor. Sie nehmen zuhanden der Planungs- und Finanzkommission zum Aufgaben- und Finanzplan, zum Voranschlag sowie zum Jahresbericht Stellung. Sie können ebenfalls zu den Vorlagen, die anderen Kommissionen zur Vorberatung zugwiesen wurden, Mitberichte abgeben (§ 10b Abs. 1 GOKR LU).

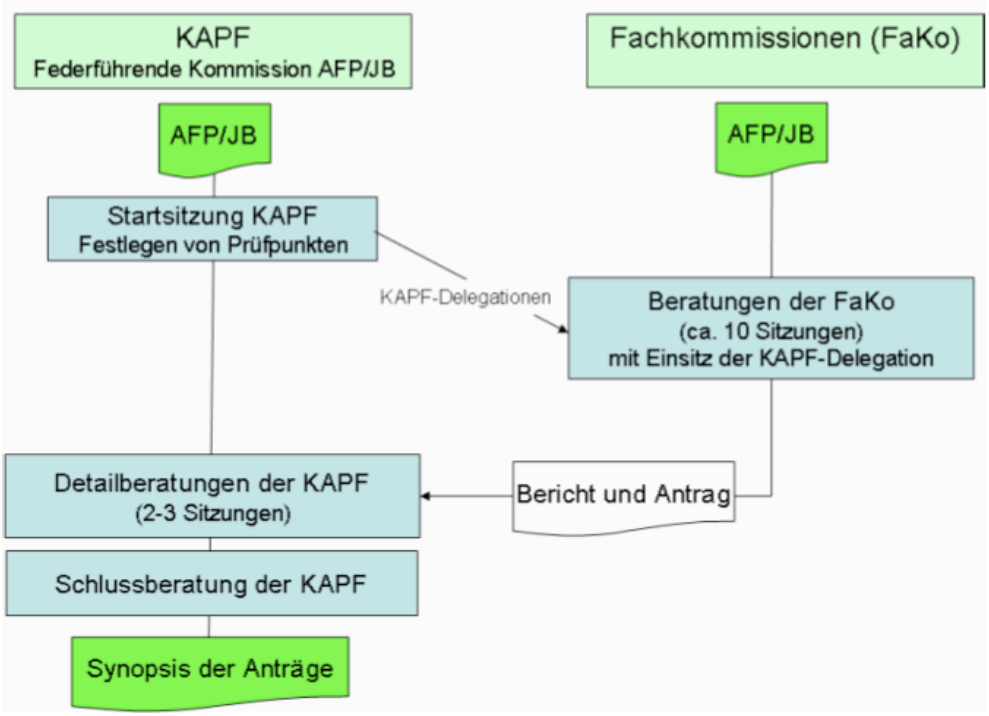
Ähnlich wie in den anderen Kantonen nehmen die ständigen Fachkommissionen zuhanden der federführenden Planungs- und Finanzkommission hinsichtlich ihres Sachbereichs Stellung zum Voranschlag. Die Planungs- und Finanzkommission begutachtet die verschiedenen Anträge und erstellt einen Gesamtantrag zuhanden des Kantonsrats. Differenzen zwischen den Fachkommissionen und der Planungs- und Finanzkommission sind nicht auszuschliessen. In diesem Fall werden die beiden Sichtweisen im Parlament vorgestellt und die Entscheidung im Plenum gefällt.[22] Der gesamte Prozess findet zwischen Oktober bis Mitte Dezember statt.

4.2.3 Kanton Aargau

Am Budgetprozess, welcher im Parlament vom September bis im November andauert, sind sämtliche Kommissionen beteiligt. Die Kommissionen sind gleichzeitig Fach- und Aufsichtskommissionen. Insgesamt werden 42 Aufgabenbereiche aufgeteilt und den Fachkommissionen zugewiesen. Diese sind für die Betreuung der ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche in Budget, AFP sowie dem Jahresbericht zuständig. Im Budgetprozess ist jede Fachkommission im Hinblick auf ihren Teil beteiligt. Sie tragen die Verantwortung für die Aufgaben und Finanzen in den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen mit. Die Budgets- und Aufgabenpläne werden von diesen Kommissionen unter Mitwirkung einer Delegation der Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) zuhanden der KAPF vorbereitet. Der KAPF ist die federführende Kommission im Budgetprozess. Dieser fasst die unterschiedlichen Bereiche zusammen und unterbreitet die Anträge mit Stellungnahme dem Plenum.

[22] econcept 2011, S. 22-23.

Abbildung 5: Beratungsablauf im Kanton Aargau[23]



Gemäss Antrag der Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen vom 6. Mai 2008 betreffend Kommissionszuständigkeiten für das Budget, den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Jahresberichten mit Jahresplanung, ergeben sich aus diesem System unter anderem folgende Nachteile: Die Fachkommissionen befassen sich mit dem Budget, dem AFP und dem Jahresbericht. Zum einen ist der Gesamtaufwand erheblich. Zum anderen ergeben sich daraus hohe Belastungen für die Fachkommissionen, wodurch die Beratungen teilweise oberflächlich ausfallen. Um die gewünschte vertiefte Beratung von Budget und AFP sowie dem Jahresbericht zu erreichen, hat die KAPF die Einführung eines Subkommissionssystems vorgeschlagen. Die sieben Subkommissionen würden sich je aus einer Delegation der Fachkommissionen und einer Delegation der KAPF zusammensetzen. Konkret würden die sieben Subkommissionen sich je aus zwei KAPF-Mitgliedern und zwei Mitgliedern der Fachkommissionen zusammensetzen und in zirka 10 Sitzungen einen Bericht zuhanden der KAPF erstellen, die wiederum in zwei bis drei Sitzungen die Detailberatung vornimmt, bevor sie die Vorlage dem Plenum unterbreitet. Die Einbindung von Fachkommissionen in die Budgetberatung wird so durch entsprechende Subkommissionen „ersetzt". Gemäss dem Antrag der KAPF würde dieses System die Fachkommissionen in ihrer Zuständigkeit entlasten und zugleich eine gründliche Beratung der Vorlagen ermöglichen. Gemäss dem Vorschlag können die Fachkommissionen die entsprechenden Vorlagen zwar nicht mehr „flächendeckend" beraten, könnten jedoch bei Bedarf punktuell eingreifen. Folgende Möglichkeiten werden vorgeschlagen: Die Fachkommissionen können Vorschläge (a) in Subkommissionen oder (b) der KAPF einbringen oder (c) einen Antrag im Grossen Rat stellen.[24]

Der Antrag der Kommission für Aufgaben- und Finanzplanung wurde gemäss Angaben der Parlamentsdienste abgelehnt. Das Budget wird im Kanton Aargau in den Monaten Septem-

[23] Grosser Rat des Kanton Aargau 6, Mai 2008, S. 2.
[24] Grosser Rat des Kanton Aargau 6, Mai 2008, S. 2ff.

© 2013 IMP-HSG

ber bis Ende November in den Kommissionen beraten. Die Einführung eines Subkommissionssystems – so die Begründung – würde den bereits bestehenden Druck erhöhen und würde den zeitlichen Rahmen sprengen. Zudem hätte die vorgeschlagene Veränderung die Erhöhung der Aufgabenbelastung für die Präsidien sowie eine höhere Bürokratie zur Folge.

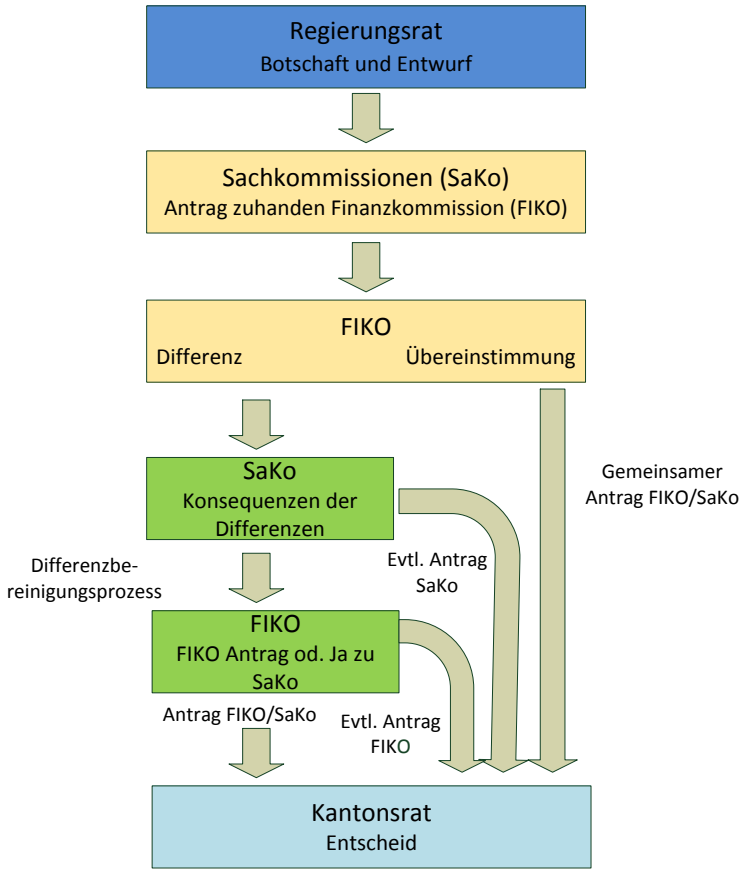
4.2.4 Kanton Solothurn

Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ist im Kanton Solothurn vom Budget getrennt und wird im Frühling behandelt. Der AFP wird vor dem Budget erstellt. Das erste Jahr des Aufgaben- und Finanzplans ist zugleich das „Richtbudget". Dieses stellt die Vorstufe des Budgets dar. Der AFP wird im Kanton Solothurn im März von der Regierung verabschiedet und im Parlament bis Mitte Jahr diskutiert. Die Planung des Budgets beginnt im Kanton Solothurn ebenfalls relativ sehr früh und endet Ende August mit dem Regierungsratsbeschluss beziehungsweise mit der Botschaft und dem Entwurf zuhanden des Kantonsrats. Der Verabschiedungsprozess im Regierungsrat kann sich bis zur ersten oder zweiten Septemberwoche hin ziehen.

Im Budgetprozess des Kantons Solothurn ist gemäss Angaben des Parlamentsdienstes die *Finanzkommission federführend*. Im Rahmen dieses Prozesses befasst sie sich ebenfalls mit Finanzgrössen, die gesetzliche Ausgaben darstellen, welche keinen Personalaufwand aufweisen und nicht wirklich gesteuert werden können. Mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind auch die Sachkommissionen in den Budgetprozess konkret involviert. Im Budgetprozess befassen sie sich im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs ebenfalls mit den Globalbudgets. Nicht nur die Finanzzahlen, sondern auch Indikatoren sowie Leistungsziele für das Budgetjahr werden von den Sachkommissionen auf ihre Qualität, Gültigkeit, Klarheit sowie Vollständigkeit hin geprüft. Diesbezüglich tauschen sich die Sachkommissionen im Normalfall mit den Amtsstellen in der Verwaltung, welche das Budget erstellen, aus. Dieser Prozess dauert bis Ende September. Dann stellen die Sachkommissionen ihre Anträge an die Finanzkommission. In den Anträgen nehmen die Sachkommissionen zu den Globalbudgets, welche die Regierung verabschiedet hat, Stellung und bekunden, ob sie damit einverstanden sind oder nicht. Im Falle einer Unstimmigkeit stellen sie Abänderungsanträge.

Die Finanzkommission beschäftigt sich in der Regel von Mitte bis Ende Oktober mit dem Budget. Diesbezüglich setzt sie sich mit den Inputs der Sachkommissionen auseinander. Die Finanzkommission legt ebenfalls Anträge vor. Diese können von denen der Sachkommissionen abweichen. Anders als in anderen Vergleichskantonen besteht im Kanton Solothurn explizit ein Differenzbereinigungsprozess. Bestehen zwischen den Anträgen der Finanzkommission und jenen der Sachkommissionen in Bezug auf die Globalbudgets unterschiedliche Anträge, kommt es zu einem Differenzbereinigungsprozess mit den zuständigen Sachkommissionen: Im November versuchen Delegierte der Finanzkommission ihre Anträge in den Sachkommissionen erneut zu begründen und legitimieren. Hier können die Sachkommissionen nochmals über Abänderungsanträge der Finanzkommission befinden. Ende November ist dieser Prozess abgeschlossen, und die definitiven Anträge werden zuhanden des Plenums erstellt. Der Kantonsrat tagt Anfang Dezember.

Abbildung 6: Budgetablauf und Zusammenspiel der Kommissionen im Kanton Solothurn[25]



Im Kanton Solothurn gelangen in der Regel gemeinsame Anträge von Finanzkommission und Sachkommissionen zu den Globalbudgets ins Plenum. Allerdings stellen, trotz Differenzbereinigungsverfahren, auch unterschiedliche Anträge keine Seltenheit dar.

4.2.5 Diskussion

Im heutigen System nimmt die Finanzkommission des Zürcher Kantonsrats alle Anträge der Sachkommission entgegen, konsolidiert diese und stellt einen Gesamtantrag. Sie wirkt wie ein Klammer und hat die Wahl, ob sie die Anträge der Sachkommissionen in den entsprechenden Leistungsgruppen unterstützt oder nicht. Im Falle der Nichtunterstützung kommt es zu zwei Anträgen: einem seitens der Finanzkommission und einem seitens einer Sachkommission.

Dass vermehrt unterschiedlichen Anträgen eingehen, hängt zum Teil mit der politischen Zusammensetzung zusammen. Die Finanzkommission setzt sich aus 11 Mitgliedern zusammen (4 SVP, 2 FDP, 1 CVP, 1 GLP, 1 Grüne und 2 SP). Die bürgerlichen Ratsmitglieder stellen somit die Mehrheit. Dadurch, aber nicht zuletzt auch aufgrund ihres Mandates, die Kantonsfinanzen zu überwachen, tendiert die Finanzkommission dazu, Sparanträge zu unterstützen. In den Sachkommissionen sind nicht alle Fraktionen gleich stark vertreten. Kleine Fraktionen sind beispielsweise nicht in allen Kommissionen vertreten. Somit können in den Sachkommissionen die Bürgerlichen durchaus eine Minderheit darstellen. Diese Konstellation erhöht

[25] Basierend auf die Darstellung in Regierungsratsbeschluss vom 4. März 2003, S. 31

© 2013 IMP-HSG

die Wahrscheinlichkeit eines Gegenantrags seitens der Sachkommission, in der die Bürgerlichen in der Minderheit sind. Konkordanz und Konkurrenz zwischen den Parteien führen in dieser Konstellation dazu, dass die Finanzkommission geschwächt wird. Die Nähe der Sachkommissionen zu den Direktionen führt ausserdem dazu, dass diese nicht in genügendem Masse kritisch den Forderungen der Exekutive respektive der Verwaltung gegenüberstehen. Zudem sind sie in ihrem Sachbereich „befangen" und überblicken dadurch weniger die übergeordnete Finanzpolitik des Kantons. Kurz: Die Sachpolitik hat für die Sachkommissionen oft Vorrang vor der Finanzpolitik des Kantons. Dies trägt einer gesamtkantonalen Finanzführung wenig Rechnung.

Ein weiteres Problem, welches im heutigen System vorherrscht, ist die mangelnde Verantwortlichkeit. Zwei Anträge im Plenum kommen zustande, wenn die Finanzkommission einen Antrag einer Sachkommission nicht übernimmt. Dieser Entscheid der Finanzkommission entspricht meistens einer Minderheit in der Sachkommission. Anders wiederum wird die Mehrheit der Sachkommission von einer Minderheit in der Finanzkommission unterstützt. Diese Konstellation führt dazu, dass keine Kommission „einstimmig" die Verantwortung im Plenum trägt. Das führt zu langen Diskussionen in diesem Rahmen. Zudem treten im Plenum weder die Finanzkommission noch die Sachkommissionen geschlossen auf. So kommt es zu „Mehrheitsanträgen" und „Minderheitsanträgen" in Bezug auf das Budget und eine klare Verantwortlichkeit in den Sachkommissionen und Finanzkommission wird damit verwischt. Institutionell führte die Zweiteilung in Sachkommissionen und Finanzkommission dazu, dass die Finanzkommission keine federführend Position mehr einnimmt. Zwar werden die Anträge von der Finanzkommission gestellt. Dies obliegt ihr allerdings von Gesetzes wegen. Die Zweiteilung führt dazu, dass die Verantwortung für die Anträge nirgends konzentriert ist.

4.3 Zeitreihen der Information

Der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan stellt das wichtigste strategische Planungs- und Steuerungsinstrument dar und verbindet mittelfristige Planung und Budget. Im Idealfall dient dieses Gefäss nicht nur als Bindeglied zwischen der mittelfristigen Planung und dem jährlichen Budget, sondern es verbindet die Vergangenheit mit der Zukunft. Diese Verbindung zeigt sich vor allem in der Vorbereitungsphase. Die Budgetvorgaben, welche von der kantonalen Finanzverwaltung vorbereitet und von der Exekutive erlassen werden, werden als Veränderung gegenüber dem Vorjahresbudget (Richtlinien 2013 basierend auf Budget 2012) oder der Vorjahresrechnung (Richtlinien 2013 basierend auf Rechnung 2011) definiert. Der Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan ermöglicht es der Exekutive, eine zukunftsgerichtete Sicht einzunehmen, da dieses Gefäss neben dem jährlichen Budget ebenfalls die mittelfristige Planung berücksichtigt.

4.3.1 Kanton Zürich

Der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan ist nach Verwaltungseinheiten aufgebaut und zeigt die kurz- und mittelfristigen Entwicklungen der Leistungen und Ressourcen auf. Er umfasst einen Planungszeitraum von vier Jahren und wird jährlich im Sinne der rollenden Planung aktualisiert. Die Planung nach Leistungsgruppen mit Informationen zu den Globalsaldi, den Aufgaben, Entwicklungsschwerpunkten sowie den Wirkungs-, Leistungs- und

Wirtschaftlichkeitsindikatoren ist für die Adressanten des KEF's wesentlich. Weiter von Bedeutung sind die allgemeinen Bemerkungen sowie die Kurzfassung der Entwicklungen des Budgetentwurfs gegenüber dem Budget des Vorjahres, die Entwicklung in den weiteren Planjahren sowie eine kurze Beschreibung der Änderungen gegenüber dem KEF des Vorjahres.

Abbildung 7: Auszug aus dem KEF 2013-2016 des Kantons Zürich

Kantonsrat und Parlamentsdienste — **Nr. 9000** — Funktionale Gliederung: 0

Finanzierung

Erfolgsrechnung (in Mio. Fr.)	R 11	B 12	Δ(P 13)	P 13	Δ(P 14)	P 14	Δ(P 15)	P 15	P 16	Δ%(11-16)
Ertrag	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.6
Aufwand	-9.1	-9.4	-0.3	-9.6	-0.6	-9.7	-0.4	-9.6	-9.6	5.4
Saldo	-9.1	-9.4	-0.3	-9.6	-0.6	-9.7	-0.4	-9.6	-9.6	
Investitionen (in Mio. Fr.)										Ø (11 -16)
Einnahmen										
Ausgaben			0.4		-0.4	-0.4				-0.1
Nettoinvestitionen			0.4		-0.4	-0.4				-0.1
Personal (Beschäftigungsumfang)	14.0	14.1	0.4	14.5	0.2	14.3	0.2	14.3	14.3	

Aufgaben

A1 Der Kantonsrat (KR) bildet als gewählte Volksvertretung das politische Forum, in welchem alle Bevölkerungsteile ihre Interessen in geordnetem Rahmen artikulieren können. Er ist gemäss Kantonsverfassung zuständig für die Verfassungs- und Gesetzgebung, übt Finanzkompetenzen und die Kontrolle über Exekutive und Judikative aus und nimmt Wahlen und Begnadigungen vor.
A2 Die Kommissionen (K) sind zuständig für die Vorberatung der Geschäfte.
A3 Die Parlamentsdienste (PD) unterstützen Kantonsrat und Kommissionen.

Entwicklungsschwerpunkte	bis	Direktionsziel Nr.
E1 –		0

Indikatoren	Art	R 11	B 12	P 13	P 14	P 15	P 16
Wirkungen							
W1 K: Zufriedenheit der Ratsmitglieder mit der Geschäftsvorbereitung durch die Kommissionen	min.	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
W2 PD: Zufriedenheit der Ratsmitglieder mit der Arbeit der Parlamentsdientste	min.	5.2	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5
W3 PD: Zufriedenheit der Kommissionspräsidien mit der Arbeit der Parlamentsdienste	min.	5.6	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5
Leistungen							
L1 KR: Zahl behandelter Vorlagen	P	167	120	120	120	120	120
L2 KR: Durchschnittliche Beratungsdauer in Stunden	P	0.77	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
L3 KR: Pendente Geschäfte am 31. Dezember	P		160	160	160	160	160
L4 K: Zahl behandelter Vorlagen	P	127	110	110	110	110	110
L5 K: Durchschnittliche Gesamtverweildauer in Tagen	P	215	150	150	150	150	150
L6 K: Durchschnittliche Beratungsdauer in Stunden	P	1.9	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
L7 K: Pendente Geschäfte am 31. Dezember.	P		100	100	100	100	100
L8 PD: Zahl der Protokolle	P	406	350	350	350	350	350
Wirtschaftlichkeit							
B1 PD: Durchschn. Kosten je Ratsprotokoll einschliesslich Sitzung	max.	2569	2754	2824	2546	2511	2564

4.3.2 Kanton Luzern

Im Kanton Luzern wurden im Jahr 2010 die beiden Planungsinstrumente Voranschlag und Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IAFP) durch den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ersetzt. Dieser zeigt die Entwicklung der Aufgaben und Finanzen des Kantons für die nächsten vier Jahre auf. In der finanziellen Übersicht wird über das Gesamtergebnis auf die wichtigsten Veränderungen der einzelnen Aufwand- und Ertragsarten der Erfolgsrechnung eingegangen. Globalkredite pro Leistungsgruppe werden für das Vorjahr sowie das laufende Jahr aufgeführt und die Abweichungen begründet. Der Aufgaben- und Finanzplan enthält die Entwicklung der Indikatoren und Kerngrössen. Es werden die vergangenen Zahlen, die diesjährigen sowie die der nächsten drei Planjahre aufgeführt. Ebenfalls werden finanzielle Veränderungen gegenüber dem vergangenen AFP festgehalten und begründet. In der Erfolgsrechnung werden die Zahlen des letzten Voranschlags, des diesjährigen Voranschlags sowie für die nächsten drei Jahren aufgezeigt. In der Investitionsrechnung werden die Zahlen des letzten Voranschlags, des diesjährigen Voranschlags sowie der folgenden drei Jahre dargestellt.

© 2013 IMP-HSG

4.3.3 Kanton Aargau

Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2013-2016 basiert grundsätzlich auf dem AFP 2012-2015 und beeinhaltet 43 Aufgabenbereiche. Für das Jahr 2013 enthält er die Globalbudgets für diese Aufgabenbereiche sowie Pläne für die folgenden drei Jahre.

Abbildung 8: Auszug aus dem AFP 2013-2016 des Kantons Aargau

AFP 2013-2016 / Budget 2013 — **010 AB Grosser Rat**
Büro des Grossen Rats

UMSCHREIBUNG DES STEUERUNGSBEREICHS

Sicherstellen des Parlamentsbetriebs und seiner Administration; Betreiben der Protokolldienste für den Grossen Rat und seine Organe; Informieren der Öffentlichkeit über die Angelegenheiten und die Arbeit des Grossen Rats.

AUFGABENSTRUKTUR

Aufgabenbereich	010	Grosser Rat

UMFELDENTWICKLUNG

Der Parlamentsdienst stellt die Administration und die Protokollführung für einen gut funktionierenden Parlamentsbetrieb des Grossen Rats sicher. Im weiteren informiert der Parlamentsdienst die Öffentlichkeit über die Angelegenheiten und die Arbeit des Grossen Rats. Als Grundlage für die Tätigkeiten des Parlamentsdienst gelten die Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes und der Geschäftsordnung.

Die bestehenden neun ständigen Fachkommissionen werden durch nichtständige Kommissionen für die gezielte Beratungen von komplexen Vorlagen ergänzt. Die Sitzungskadenz (sowohl der Kommissionen wie des Grossen Rats) hängt weitgehend ab vom Output und vom Umfang der Vorlagen des Regierungsrats. Insbesondere die inhaltlich umfassenden Vorlagen des Regierungsrats mit weitreichenden Konsequenzen stellen an den Einsatz der Kommissionen und des Parlamentsdiensts hohe Anforderungen.

Zum letzten Mal erfolgt der Wechsel der Legislaturperiode im Frühjahr (31. März / 1. April 2013). Das erste Amtsjahr der neuen Legislaturperiode 2013/16 endet am 31. Dezember 2013. Ab diesem Zeitpunkt werden das Kalender- und das Amtsjahr identisch sein. Der zeitliche Druck für die Vorbereitung der neuen Legislaturperiode wird insofern entschärft, als bereits im Oktober 2012 die Wahlen (des Grossen Rats und des Regierungsrats erstmals gemeinsam) durchgeführt werden.

KENNZAHLEN		Einheit	JB 2011	Budget 2012	Budget 2013	Planjahre 2014	2015	2016
	Umfeldkennzahlen							
010KU0001	Grossratssitzungen	Anzahl	48	44	49	49	49	49
010KU0002	Kommissionssitzungen	Anzahl	127	130	130	130	130	130
010KU0003	Bürositzungen (Ratsleitung)	Anzahl	5	8	8	8	8	8
010KU0005	Kommissionspräsidentenkonferenz	Anzahl	3	4	4	4	4	4
	Leistungskennzahlen							
010KL0001	Hängige Geschäfte	Anzahl	96	85	85	85	85	85
010KL0002	Erledigte Traktanden gemäss GR-Protokoll	Anzahl	685	600	600	600	700	700
010KL0003	Erledigte parlamentarische Vorstösse: Total	Anzahl	493	200	200	200	300	300
010KL0008	Erledigte Aufträge	Anzahl	40	10	10	10	10	10
010KL0009	Erledigte Motionen	Anzahl	76	30	30	30	30	30
010KL0010	Erledigte Postulate	Anzahl	120	30	30	30	30	30
010KL0011	Erledigte Interpellationen	Anzahl	246	125	125	125	125	125
010KL0012	Erledigte Anträge auf Direktbeschluss	Anzahl	9	5	5	5	5	5
010KL0007	Erledigte Sachvorlagen	Anzahl	92	110	110	110	110	110
010KL0004	Kommissionssitzungen: Gesamtdauer in Stunden	Anzahl	363	360	360	360	360	360
010KL0006	Kommissionssitzungen: Total Seitenzahl der Protokolle	Anzahl	2'384	2'100	2'100	2'100	2'100	2'100

Der Kanton Aargau versucht, eine langfristige Perspektive einzunehmen. Die Regierung veröffentlicht alle vier Jahre ein Entwicklungsleitbild mit einem Zeithorizont von vier Jahren. Der Aufgaben- und Finanzplan konkretisiert die Schwerpunkte des, jeweils zu Legislaturbeginn veröffentlichten und auf zehn Jahre ausgerichteten, Eintwicklungsleitbilds.

Im Kanton Aargau werden aufbauend auf den Legislaturplan sowie den AFP des Vorjahres die erwarteten Entwicklungen der nächsten vier Jahre aufgezeigt. Anders als in anderen Vergleichskantonen baut der AFP im Kanton Aargau auf das Entwicklungsleitbild auf und konkretisiert dieses. Folglich reicht die Planung bezüglich Zukunftsorientierung weiter als in anderen Vergleichskantonen, Vergangenheitsbetrachtungen fehlen allerdings weitgehend.

4.3.4 Kanton Solothurn

Auch im Kanton Solothurn wird der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan von der Regierung jährlich für das kommende Budgetjahr sowie für die drei darauffolgenden Planjahre im Sinne einer rollenden Planung erstellt. Im IAFP werden die wesentlichen Veränderungen gegenüber dem IAFP des Vorjahres sowie innerhalb der Planungsperiode ausgewiesen und begründet. Die jährliche rollende Planung ermöglicht auch im Kanton Solothurn die Aktualisierung der Aufgaben- und Finanzentwicklung in sämtlichen Verwaltungseinheiten für die vierjährige Planungsperiode.

Eine derartige Darstellung der Entwicklungen, in der die vergangenen Jahre mit den Planjahren in Relation gesetzt werden, ermöglicht es, anhand von Abweichungen die gesetzten Ziele sowie die Strategie bei Bedarf zu durchdenken und lenkend einzugreifen.

4.3.5 Stadt Zürich

Zur Diskussion von Zeitreiheninformationen liefert die Stadt Zürich gute Anhaltspunkte. Daher wird an dieser Stelle in einem kurzen Exkurs auf die Darstellung der Zeitreiheninformationen der Stadt Zürich eingegangen.

Die Regierung der Stadt Zürich hat Ende 2002 die Ablösung des bisherigen Finanzplans durch den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan in Auftrag gegeben. Ziel war es, ein brauchbares, gesamtstädtisches Führungs- und Steuerungsinstrument einzuführen, welches der Regierung mittelfristige Entscheidungen erlaubt. Die Inbetriebnahme erfolgte mit dem IAFP 2006-2009. Dieses neue Steuerungsgefäss unter der Federführung des Stadtrates verknüpfte in der ersten Ausgestaltung die Aufgaben und Finanzen für einen Zeitraum von zwei mal vier Jahren.

Abbildung 9: Auszug aus dem IAFP 2008-2011 des Stadt Zürich

a) Laufende Rechnung

Rechnung, Budget				
(in 1'000.-)	**RE 2004**	**RE 2005**	**RE 2006**	**VA 2007**
Aufwand	650'734.4	574'763.3	610'657.3	716'133.0
Ertrag	672'682.4	635'191.5	653'426.1	684'291.3
Saldo (=Nettoertrag)	**21'948.0**	**60'428.2**	**42'768.8**	**-31'841.7**
in % der RE 2004	100%	275%	195%	-145%

Plan				
(in 1'000.-)	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Aufwand	732'305.8	776'768.8	823'764.4	873'666.1
Ertrag	665'192.3	664'795.6	667'051.4	675'496.1
Saldo geplant	**-67'113.5**	**-111'973.2**	**-156'713.0**	**-198'170.0**
in % der RE 2004	-306%	-510%	-714%	-903%

Darin sind folgende wichtige Projekte enthalten:

- 1060 Gesamtverwaltung: Einführung neues städtisches Lohnsystem
- 1061 Gesamtstädtische Projekte: Führungsmodell Stadtrat Zürich, Einführung SAP, Umsetzung IT-Strategie

Dabei werden die Entwicklungen in den vergangenen vier Jahren mit denen der kommenden vier Planjahre verglichen. Der Aufgaben- und Finanzplan der Stadt Zürich wird jährlich komplett neu erstellt und im Trimester-Rhythmus aktualisiert. Der IAFP 2008-20011 hat eine mittelfristige Prognose-, Korrektur- und Planungsfunktion:

1. Er gibt Auskunft über die prognostizierte Weiterentwicklung der Aufgaben und Finanzen, falls korrigierende Eingriffe unterbleiben sollten (Prognose)
2. Er zeigt das Ausmass und den Ort der korrigierenden Eingriffe auf, die der Stadtrat vorgenommen hat (Korrektur).
3. Er weist die gewünschte Weiterentwicklung der Aufgaben und Finanzen sowohl für die zehn funktionalen Hauptaufgabenbereiche, als auch für die neun Departemente aus (Plan).[26]

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan mit einem Betrachtungshorizont von 8 Jahren ermöglicht es zu beurteilen, ob die prognostizierten Entwicklungen in jedem Hauptaufgabenbereich mit den politischen und inhaltlichen Zielsetzungen der Regierung übereinstimmen,

[26]Stadtrat der Stadt Zürich, S. 46.

© 2013 IMP-HSG

ob und inwiefern in den Hauptaufgabenbereichen beziehungsweise den Produktgruppen Korrekturen vorgenommen werden müssen, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Weiter lässt sich daraus ablesen, ob die prognostizierte Gesamtentwicklung mit der finanz- und steuerpolitischen Zielsetzung der Stadtregierung übereinstimmt und welche Korrekturen für die Zielsetzung von Nöten sind.[27]

In der Stadt Zürich trat mit der Einführung von SAP per 1. Januar 2008 und den neuen technischen Möglichkeiten, anstelle des bisherigen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (I-AFP), ein neues Steuerungs- und Führungsinstrument: der Aufgaben- und Finanzplan (AFP). Analog dem Detailbudget und der Jahresrechnung sind die Werte im AFP nach Departementen gegliedert und werden mit dem Budget publiziert. Das abgebildete Budgetjahr entspricht dem Detailbudget. Sodann werden drei weitere Planjahre abgebildet.

Abbildung 10: Auszug aus dem AFP 2011-2014 der Stadt Zürich

Stadt Zürich

15 Präsidialdepartement - 3.2

Aufgaben- und Finanzplan 2011 - 2014 / Beschluss des Stadtrates vom 15. September 2010

Laufende Rechnung	RE 2009	BU 2010	BU 2011	P 2012	P 2013	P 2014
Total Aufwand	214.2	215.9	219.6	219.3	219.2	219.3
Total Ertrag	-88.0	-84.4	-85.0	-85.0	-85.0	-85.0
Saldo	**126.1**	**131.5**	**134.6**	**134.4**	**134.2**	**134.3**

Investitionsrechnung VV	RE 2009	BU 2010	BU 2011	P 2012	P 2013	P 2014
5 Ausgaben	1.7	12.2	12.9	14.0	9.0	14.0
6 Einnahmen	-1.9					
Ergebnis	**-0.2**	**12.2**	**12.9**	**14.0**	**9.0**	**14.0**

Stellenplan	RE 2009	BU 2010	BU 2011	P 2012	P 2013	P 2014
Total	**369.3**	**362.5**	**362.5**	**362.5**	**359.5**	**358.5**

Institutionen

1500 Präsidialdepartement Zentrale Verwaltung
1501 Kultur
1505 Stadtentwicklung
1506 Fachstelle für Gleichstellung
1520 Museum Rietberg
1530 Bevölkerungsamt
1575 Archiv und Statistik

Wie aus der obigen Abbildung hervorgeht, zeigt der AFP einen Betrachtungshorizont von 6 Jahren. Dabei wird das aktuelle Budgetjahr dem Vorjahresbudget der Vorjahresrechnung gegenübergestellt sowie weitere drei Planjahre aufgezeigt.

4.3.6 Diskussion

Die Analyse der Budgetprozesse zeigt, dass in allen untersuchten Kantonen das Budget in die mittelfristige Planung eingebettet ist, und dass damit vor allem die zukünftige Planung aufgezeigt wird. Ausser der Stadt Zürich nimmt keines der von uns analysierten Gemeinwesen eine systematische Betrachtung in die Vergangenheit vor.

Eine derartige Abstimmung der kurz- und mittelfristigen Planung ist aus unterschiedlichen Gründen von Bedeutung. Einerseits besteht kurzfristig nur wenig Spielraum für strategische Richtungsanpassungen. Deshalb ist es wichtig, den Spielraum in den Planjahren des Aufgaben- und Finanzplans Jahr für Jahr den sich verändernden Erfordernissen anzupassen.

[27]Haldemann 2006.

Der klassische Aufgaben- und Finanzplan baut in allen untersuchten Kantonen, inklusive der Stadt Zürich in der heutigen Form, auf den Legislaturplan sowie den Aufgaben- und Finanzplan des Vorjahres auf und zeigt die erwarteten Entwicklungen über das Budgetjahr hinaus für drei weitere Jahre auf. In allen Kantonen wird dieses Gefäss im Sinne einer rollenden Planung jährlich aktualisiert. Die Kantone Aargau und Zürich stellen unter den untersuchten Kantonen eine Ausnahme dar. Im Kanton Aargau wird dem Aufgaben- und Finanzplan mit dem Entwicklungsleitbild eine längerfristige Sicht zugrunde gelegt. Im Kanton Zürich wird der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) ebenfalls auf die langfristigen Richtlinien der Regierungspolitik gestützt. Diese umfasst sämtliche kantonale Tätigkeiten und gilt zeitlich als unbefristet. Die langfristigen Ziele werden innerhalb Leistungsgruppen sodann in der Rubrik „Aufgaben" konkretisiert. Weiter zeigt die Untersuchung, dass in allen verglichenen Kantonen die Budgetabweichungen gegenüber den Werten des Vorjahres aufgezeigt und begründet werden. Dies entspricht den Anforderungen.

4.4 Die Leistungsmotion

Im Kanton Zürich gehört die Leistungsmotion zu den Interventionsinstrumenten, die im Zuge der NPM-Reformen eingeführt wurden. In diesem Abschnitt wird dieses parlamentarische Steuerungsinstrument mit ähnlich oder gleich konzipierten Interventionsinstrumenten in anderen Schweizer Kantonen verglichen. Zu den Schweizer Kantonen, welche die Leistungsmotion als Steuerungsinstrument ähnlich wie der Kanton Zürich konzipiert haben, gehören die Kantone Thurgau und Schaffhausen. In vielen anderen Kantonen lassen sich diesen entsprechende Instrumente finden.[28] Eine systematische Erfassung und Diskussion sämtlicher Instrumente würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Deshalb wird hier eine Auswahl getroffen. Aus dieser Gruppe werden die Kantone Aarau, Luzern und Solothurn hinsichtlich der Ausgestaltung der Leistungsmotion als Interventionsinstrument untersucht.

4.4.1 Leistungsmotion im Kanton Zürich

Mit der Umstellung auf die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wurden die Möglichkeiten des Zürcher Kantonsparlaments, die mittelfristige Planung der staatlichen Tätigkeit mitzugestalten, mit Einführung der Leistungsmotion erweitert. Mittels Leistungsmotion kann der Zürcher Kantonsrat auf die Leistungsgruppenbudgets Einfluss nehmen.[29] Die Regierung wird damit aufgefordert, ein Leistungsziel in bestimmte Leistungsgruppen aufzunehmen oder die finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsniveaus zu berechnen. Der Zürcher Kantonsrat kann den Regierungsrat zur Erarbeitung von Handlungsoptionen zum Leistungsteil und zum finanziellen Teil der künftigen Globalbudgets verpflichten. Mit anderen Worten, wird die Regierung mit einer Leistungsmotion dazu angehalten, die Präsentation einer Budgetvariante vorzulegen beziehungsweise eine Leistungs- und Wirkungsprüfung durchzuführen.[30] Die Leistungsmotion wirkt mittelfristig, d.h., sie entfaltet ihre Wirkung erst im nächsten Budgetjahr. Der Regierungsrat muss dem Kantonsrat im Rahmen des nächsten Budgets die mit der überwiesenen Leistungsmotion verlangte Vorlage präsentieren. Sie ist zudem partiell, in dem Sinne, dass sie sich in der Regel auf eine Leistungsgruppe bezieht,

[28] Schmidt 2008, S. 74.

[29] Auer 2010, S. 23.

[30] Auer 2010, S, 23.

© 2013 IMP-HSG

und sie kann nur durch eine Sachkommission eingereicht werden.[31] Ist der Regierungsrat der Ansicht, er könne die verlangte Zielvorgabe nicht innerhalb der vorgesehenen Frist erreichen, hat er aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist er die Zielvorgabe erreichen kann. In diesem Fall kann der Kantonsrat das Geschäft einer ständigen Kommission zur weiteren Behandlung zuweisen (§ 21a KRG ZH). Mit dieser Massnahme kann der Kantonsrat die Aufnahme eines alternativen Leistungsziels in bestimmte Leistungsgruppen sowie das Durchführen von Leistungs- und Wirkungsprüfungen im Konfliktfalle auch gegen den Willen der Regierung erzwingen.[32]

Die Leistungsmotion nimmt spezifisch Bezug auf den Budgetprozess. Sie stellt eine Verknüpfung des jährlichen Globalbudgets mit dem KEF dar und bietet dem Kantonsrat die Möglichkeit, bei der mittelfristigen Planung mitzuwirken, ohne sich in die Zuständigkeitsbereiche der Exekutive einzumischen und ohne seine unumschränkte Budgethoheit einzuschränken.[33]

4.4.2 Leistungsmotion im Kanton Thurgau

Mit einer Leistungsmotion wird dem Regierungsrat in Verwaltungsbereichen mit Globalbudgets der Auftrag erteilt, bei bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes alternatives Leistungsniveau oder ein vorgegebenes Leistungsziel ins Globalbudget aufzunehmen oder ein bestehendes Leistungsziel zu streichen (§ 48 Abs. 1 GOGR TG). Falls für das alternative Leistungsniveau oder das neue Leistungsziel keine hinreichende gesetzliche Grundlage besteht, muss diese vorweg mit Einreichung einer Motion angepasst werden.

Im Kanton Thurgau kann eine Leistungsmotion von der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission oder mindestens 30 Ratsmitgliedern vorgelegt werden. Sie ist mit einem Antrag und einer Begründung sowie den Unterschriften der Ratsmitglieder, welche die Leistungsmotion unterstützen, zu versehen und dem Präsidium einzureichen (§ 48 Abs. 2 GOGR TG). Der Regierungsrat nimmt zur eingereichten Leistungsmotion in der Regel innerhalb von drei Monaten Stellung. Der Rat beschliesst in der nachfolgenden Sitzung über die Erheblichkeitserklärung der Leistungsmotion (§ 48 Abs. 5 GOGR TG). Wird die Leistungsmotion vom Rat als erheblich erklärt, ist der Regierungsrat verpflichtet, dem Grossen Rat spätestens im übernächsten Globalbudget die verlangte Vorlage zu unterbreiten. Wird die Leistungsmotion bis Ende Januar eingereicht und in der Folge als erheblich erklärt, wird sie mit dem nächsten Globalbudget umgesetzt (§ 49 Abs. 1 GOGR TG). Gelangt der Regierungsrat zur Ansicht, er könne den Auftrag nicht innerhalb der vorgesehenen Frist erreichen, muss er darlegen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist die Vorlage umgesetzt werden kann (§ 49 Abs. 3 GOGR TG).

Anders als im Kanton Zürich, sind im Kanton Thurgau auch Ratsmitglieder befugt, eine Leistungsmotion einzureichen. Zudem kann sie als „erheblich“ erklärt werden. Wiederum anders als im Kanton Zürich ist eine Leistungsmotion bereits mit dem nächsten Globalbudget umzusetzen, falls sie bis Ende Januar eingereicht und als „erheblich“ erklärt wird. Schliesslich kann im Kanton Thurgau eine eingereichte Leistungsmotion von der Kommissi-

[31] Arnold v. 2006, S. 252.

[32] Brändli 2001, S. 7.

[33] Brändli 2001, S. 7.

on oder den Ratsmitgliedern, welche sie eingereicht haben, zurückgezogen werden (§ 48 Abs. 6 GOGR TG).

Mit der Leistungsmotion steht dem Grossen Rat des Kantons Thurgau ein Interventionsinstrument zur Verfügung, welches sich für die Leistungssteuerung bestens eignet. Allerdings wurde das Instrument von den Ratsmitgliedern nur sparsam eingesetzt, zwischen 2000 und 2010 lediglich viermal. Dreimal wurde das Instrument der Leistungsmotion zu einem falschen Gegenstand oder als falsches Mittel oder unter der Verletzung der Zielvorgabe verwendet.[34]

4.4.3 WoV-Motion im Kanton Schaffhausen

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wurde im Kanton Schaffhausen 1995 lanciert, deren flächendeckende Einführung jedoch zehn Jahre später vom Volk abgelehnt. Deshalb wurde in diesem Kanton die leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung des Finanzhaushalts lediglich partiell eingeführt. Das heisst: nicht alle Dienststellen der kantonalen Verwaltung werden heute nach dem WoV-System geführt.[35] Für die Dienststellen, die nach dem WoV-System geführt werden, können Globalbudgets mit den entsprechenden Leistungsaufträgen beschlossen werden (Art 31a Abs.1 FHG SH).

Der Kanton Schaffhausen kennt das Interventionsinstrument der Leistungsmotion unter dem Namen der „WoV-Motion“. Mit diesem Instrument kann bei den Verwaltungseinheiten, die in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung überführt wurden, eine Änderung eines Leistungsauftrages oder des Globalbudgets verlangt werden. Dabei steht jedem Ratsmitglied, dem Büro und den Kommissionen des Kantonsrates das Recht zu, durch eine WoV-Motion bei einer Dienststelle mit Globalbudget, die Änderung des Leistungsauftrages und/oder des Globalbudgets zu verlangen. Die schriftlich einzureichende WoV-Motion muss nebeneinem Antrag mit Begründung ebenfalls darlegen, auf welche Weise der entsprechende Leistungsauftrag, das Globalbudget und gegebenenfalls die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu ändern sind(§ 70b Abs. 1 GOKR SH). Ähnlich wie im Kanton Luzern, kann auch im Kanton Schaffhausen eine WoV-Motion als „erheblich“ erklärt werden. Zudem kann eine eingereichte WoV-Motion im Einverständnis mit dem unterzeichnenden Ratsmitglied geändert oder zurückgezogen werden (§ 70c GOKR SH). Eine vom Regierungsrat als „erheblich“ erklärte WoV-Motion verpflichtet die Regierung, spätestens zusammen mit dem nächsten Voranschlag, Bericht und Antrag vorzulegen (§ 70d Abs. 1 GOKR SH).

Der Grosse Rat kann mit einer WoV-Motion gezielt und wirksam Einfluss auf die Leistungen und Kosten der WoV-Dienststellen nehmen. Sie erlaubt dem Kantonsrat, bereits bei der Rechnungsabnahme Einfluss auf die Dienststellen zu nehmen, die nach dem WoV-System geführt werden. Sie zwingt die Regierung dazu, den Antrag zu überprüfen und, sofern möglich, im Sinne des Auftragstätig zu werden.[36]

[34] Auer 2010, S. 58.

[35] Auer 2010, S. 52.

[36] Auer 2010, S. 53-54.

© 2013 IMP-HSG

4.4.4 Auftrag im Kanton Aargau

Im Kanton Aargau wurde der parlamentarische Auftrag 2005 eingeführt, um die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments in Zusammenarbeit mit der Regierung und der Verwaltung im WoV-System zu stärken.

Der Auftrag weist, je nachdem ob der damit gestellte Antrag in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive oder der Legislative fällt, unterschiedlichen Rechtscharakter auf. Gemäss dem Leitsatz, welcher der Grosse Rat in seiner Sondersession zur WoV vom 13. Und 14. März 2001 veröffentlichte, hat der Auftrag Weisungscharakter im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rats und Richtliniencharakter im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates.[37] Gemäss § 41 GVG AG sind die Kommissionen oder ein Viertel aller Mitglieder des Grossen Rates berechtigt, dem Regierungsrat Anträge für Aufträge zu unterbreiten, die in seine eigene Zuständigkeit oder in Zuständigkeit des Regierungsrates fallen. Für die Behandlung und Erledigung des Auftrags hat der Regierungsrat drei Monate Zeit. Aufträge, für die dem Grossen Rat keine besondere Frist gesetzt wurden, erledigt der Regierungsrat innerhalb von vier Jahren (§ 42 Abs. 3 GVG AG). Lehnt der Regierungsrat die Entgegennahme ab, so muss er dies schriftlich begründen (§ 42 Abs. 2 GVG AG).

Gemäss § 48 Abs. 1 GVG AG entfalten Aufträge für Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rates gegenüber der Regierung die Wirkung einer Weisung. Diese verpflichten den Regierungsrat dazu, einen Entwurf für einen Erlass des Grossen Rates vorzulegen oder Massnahmen zu treffen. Der Auftrag entfaltet im Zuständigkeitsbereich der Regierung die Wirkung einer Richtlinie, von der sie nur in begründeten Fällen abweichen darf. Hier verpflichtet der Auftrag den Regierungsrat dazu, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung oder eine andere Massnahme zu prüfen (§ 48 Abs. 2 GVG AG).

4.4.5 Motion im Kanton Luzern

Anders als im Kanton Zürich, wurde das Instrument der Leistungsmotion im Kanton Luzern nicht eingeführt, da gemäss Regierungsrat die Motion die gleiche Funktion erfülle.[38] Grundsätzlich wurde im Kanton Luzern an bereits bestehenden Interventionsinstrumenten (Motion, Einzelinitiative, Postulat, Anfrage und Bemerkung) festgehalten. Der Wirkungsbereich einzelner parlamentarischer Instrumente wurde angepasst. Das wichtigste Instrument des Kantonsrates zur Steuerung der Leistungen und Wirkungen bleibt jedoch die Gesetzgebung.[39] Die Luzerner Motion entspricht inhaltlich einem Auftrag und stellt im Kompetenzbereich des Kantonsrates einen verbindlichen Auftrag an die Regierung dar. Zur Einreichung berechtigt sind gemäss § 63 Abs. 1 KRG LU alle Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen. Die Motion kann mit einer Mehrheit von zwei Drittel der stimmenden Ratsmitglieder als „dringlich“ erklärt werden (§ 64 KRG LU). Die Dringlichkeitserklärung führt dazu, dass die Motion in der gleichen Session behandelt wird. Mit einer Motion beauftragt der Kantonsrat die Regierung dazu, ihm eine der folgenden Beratungsunterlagen vorzulegen: entweder die Botschaft und den Entwurf zu einer Verfassungsänderung, einem Gesetz, einem Dekret oder einem Beschluss des Kantonsrates oder einen besonderen Planungs- oder Rechenschaftsbericht (§ 67 Abs. 1 KRG LU). Weiter kann der Kantonsrat mit einer Motion

[37] Auer 2010, S. 7.

[38] Auer 2010, S. 34.

[39] Auer 2010, S. 33-35.

(wie auch mit einem Postulat) eine Änderung des Umfangs und der Qualität der Leistungen sowie der Gliederung der Aufgabenbereiche verlangen (§ 80b Abs. 3 KRG LU). Darüber hinaus erlaubt dieses Instrument dem Kantonsrat (a) zusätzliche Leistungs- und Wirkungsvorgaben zu verankern, (b) neu zu erbringende Leistungen zu definieren oder diese zu verändern, (c) Leistungsgruppen zu umschreiben, wie auch (d) von der Regierung festgelegten Leistungsaufträge indirekt zu beeinflussen.[40]

Die Praxis im Kanton Luzern zeigt ein ermutigendes Bild auf. Der Kantonsrat ist mit seinem Instrumentarium grundsätzlich zufrieden. Allein in Fragen der Oberaufsicht besteht noch ein gewisser Grad an Unzufriedenheit. Als Grund dafür wird die fehlende Routine in der Handhabung der Instrumente aufgeführt.[41]

4.4.6 Auftrag und Politischer Indikator im Kanton Solothurn

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wurde im Kanton Solothurn im Jahre 2005 flächendeckend eingeführt. Nach § 4 Abs. 1 WoVG SO steuern Kantonsrat und Regierungsrat die Verwaltung im Rahmen ihrer Kompetenzen über Wirkungsziele und Leistungsvorgaben sowie über Saldovorgaben. Die Wirkungsziele und Leistungsvorgaben werden nach der Wichtigkeit der Ziele und dem Zeithorizont folgend, in der Gesetzgebung (langfristige – grundlegende beziehungsweise wichtige Ziele), im Legislaturplan und im integrierten Aufgaben- und Finanzplan sowie in weiteren politischen Plänen (mittelfristige Ziele) oder im Voranschlag (kurzfristige Ziele) festgelegt (§ 4 Abs. 2 WoVG SO). Sowohl die Aufgabenbereiche der politischen Planung, welche sich in Produktgruppen gliedern, wie auch die Globalbudgets enthalten Leistungs- oder Wirkungsvorgaben, deren Erfüllung wiederum mit Leistungs- und Wirkungsindikatoren überprüft wird.

Im Budgetbereich bestimmt der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates mit Wirkung auf vier Jahre die Aufgaben, zu welchen die Globalbudgets erstellt werden. Auch umschreibt er die Produktgruppen (§ 18 Abs. 2 WoVG SO). Weiter bestimmt der Kantonsrat für jedes Globalbudget die Ziele der Produktgruppen und legt einen Saldo von Aufwand und Ertrag fest (§ 19 Abs. 1 WoVG SO). Die Produkte sowie die Indikatoren und Standards für die Produktgruppen werden vom Regierungsrat bestimmt (§ 19 Abs. 2 WoVG SO). Ähnlich wie im Kanton Zürich legt der Regierungsrat den Legislaturplan und den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan jährlich dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor (§ 16 und 17 WoVG SO).

Ebenfalls wurden im Kanton Solothurn im Zuge der WoV-Reformen neue parlamentarische Interventionsinstrumente eingeführt. Von Interesse sind hier der Auftrag, als flexibles Steuerungsinstrument des Kantonsrates, der Politische Indikator, der für die Ebene der budgetären Steuerung von Bedeutung ist und der Antrag, der sich auf die Detaillierung des Globalbudgets bezieht.

Der Auftrag stellt ein äusserst flexibles Steuerungsinstruments des Kantonsrates dar. Zur Einreichung berechtigt ist jedes Ratsmitglied sowie Fraktionen und Kommissionen (§ 79 Abs. 1 KRG SO). Mit diesem Instrument kann der Kantonsrat die Regierung auffordern, einen Gegenstand zu prüfen, selber eine Massnahme zu ergreifen oder den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen (§ 35 Abs. 1 KRG SO). Wird der Regierungsrat auf-

[40] Auer 2010, S. 34.

[41] Auer 2010, S. 35.

 © 2013 IMP-HSG

gefordert, den Kantonsrat bei der Ausübung eigener Kompetenzen zu unterstützen, hat der Auftrag die Wirkung einer Weisung und ist für den Regierungsrat in allen wesentlichen Inhalten bindend. Wird er hingegen aufgefordert, Regelungen zu treffen oder Anwendungsakte vorzunehmen, die in seiner eigenen Entscheidungskompetenz liegen, so hat der Auftrag die Wirkung einer Richtlinie. Als Richtlinie dient der Auftrag dem Regierungsrat – mit den Grundsätzen und Kriterien, die der Kantonsrat setzt – als Orientierungshilfe bei seinen Entscheidungen. Als solche bindet er die Regierung allerdings nicht. Der Regierungsrat kann in begründeten Fällen von der Richtlinie abweichen, bleibt jedoch gegenüber dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig. Im Konfliktfall kann der Kantonsrat von seinen Gesetzgebungs- und Finanzkompetenzen Gebrauch machen. Dabei sind Aufträge des Kantonsrates im Rahmen von Globalbudgetbeschlüssen stets mit Sanktionsdrohungen verbunden. Bei Nichterfüllung des Auftrages besteht die Möglichkeit, den Kredit im folgenden Jahr zu kürzen. [42]

Der Solothurner Auftrag ist flexibler als die Zürcher Leistungsmotion.[43] Gemäss regierungsrätlicher Botschaft des Kantons Solothurns kann der Kantonsrat die Regierung und Verwaltung „wirksam steuern, ohne ihnen die Eigenverantwortung zu nehmen 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 notwendigen Richtlinien festlegen. Dies sichert beiden Gewalten eine stufengerechte Beteiligung an WoV zu“.[44]

Der Politische Indikator stellt eine besondere Ausgestaltung des Auftrags dar. Er ermöglicht es dem Kantonsrat, auf Antrag einer zuständigen Kommission, die von der Regierung beziehungsweise der Verwaltung festgesetzten Indikatoren auf ihre Angemessenheit, Relevanz und/oder Tauglichkeit zu überprüfen. Dem Kantonsrat wird damit die Möglichkeit gegeben, „aus eigener Sicht zu prüfen, ob die angebotenen Informationen für jene Fragen relevant sind, welche für die politische Wirkungsbeurteilung wichtig sind“.[45] Der Kantonsrat setzt mit diesem Instrument für die ausgewählten Produktgruppen die Ziele fest (§ 38bis KRG SO). Der Regierungsrat legt sodann die dazugehörenden politisch bedeutsamen Leistungs- oder Wirkungsindikatoren fest.[46]

Die Detaillierung des Globalbudgets wirkt ebenfalls indirekt. Sie stellt eine Sanktion des Kantonsrates für unerfüllte Aufträge im Budgetbereich dar.[47] Mit der Detaillierung des Globalbudgets kann der Kantonsrat, falls die Umsetzung eines beschlossenen Auftrags um ein Jahr überfällig ist, für einzelne Produkte eine Saldovorgabe beschliessen und Leistungsaufträge erteilen (§ 38^{quarter} Abs. 1 KRG SO). Damit kann der Kantonsrat zur Durchsetzung von unerfüllten Aufträgen im folgenden Jahr in die Budgetkompetenzen des Regierungsrates eingreifen.[48] Mit der Detaillierung wird das Globalbudget bis auf die Produktebene hinun-

---

[42] Auer 2010, S. 44.

[43] Auer 2010, S. 46.

[44] Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 4. März 2003 S. 87.

[45] Mastronardi und Stadler 2003, S. 412.

[46] Auer 2010, S. 47.

[47] Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 4. März 2003, S. 16.

[48] Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 4. März 2003, S. 18.

tergebrochen. Dabei kann der Kantonsrat die Produkte umschreiben sowie Leistungen, Indikatoren und Standards festlegen.

Die Solothurner Praxis zeigt gemäss Auskunft der Parlamentsdienste ein positives Bild. Die parlamentarischen Interventionsinstrumente sind auf die WoV-Strukturen zugeschnitten und haben den Kantonsrat als Gesamtgremium gestärkt. Der Kantonsrat verfügt mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten über mehr Einflussmöglichkeiten als früher. Mit den gestiegenen Einflussmöglichkeiten nimmt ebenfalls der Aufwand für die Milizparlamentarier zu. Die Detaillierung des Globalbudgets als Sanktionsmöglichkeit wird in der Praxis nichteingesetzt. Der Auftrag aber hat die Motion und das Postulat sowohl inhaltlich als auch in der Anzahl ersetzt. Vom Parlament wird dieser zudem meist als „erheblich" erklärt.[49]

4.4.7 Diskussion

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung führt zu einer Neuaufteilung der Kompetenzen der Regierung und des Parlaments. Aus diesem Verhältnis erwächst die Notwendigkeit, neue parlamentarische Interventionsinstrumente einzuführen und/oder die bestehenden Instrumente auszubauen. Mit den NPM-Reformen hat das Parlament die Detaillierung des Budgets und somit einen Teil seiner Budgethoheit an die Regierung und die Verwaltung abgegeben. In vielen Schweizer Kantonen wurden neue parlamentarische Interventionsinstrumente (wie die Leistungsmotion oder ähnliche Instrumente) geschaffen, um die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes im Sinne eines Kompetenzausgleichs zu erweitern und diesen eine neue Geltung zu verschaffen.

Die Untersuchung anhand ausgewählter Kantone zeigt, dass trotz gewisser Parallelen grosse Differenzen bestehen. Parallelen bestehen in der Zielsetzung (eine, dem demokratischen Auftrag gerecht werdende Beteiligung des Parlaments an staatlichen Aufgabenerfüllung), Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung (Gegenstand und Wirkung) des Interventionsinstruments.

Der Kanton Zürich hat im Zuge der „wif!"-Reformen die Leistungsmotion eingeführt. Für dieses Mitwirkungsinstrument bestehen jedoch hohe politische Hürden und komplizierte Verfahren. Diese ergeben sich aus den Eigenschaften, die dieses Instrument charakterisieren. In zeitlicher Hinsicht besteht die Einschränkung darin, dass Leistungsmotionen erst im nächsten Budgetjahr wirksam werden (*mittelfristig*). Weiter kommt die Leistungsmotion bei Leistungsgruppenbudgets zum Tragen (*partiell*). Schliesslich ist das Einreichen einer Leistungsmotion nur den ständigen Sachkommissionen vorbehalten (*akzidentiell*), die überdies mit einer Dreiviertelmehrheit beschliessen müssen.[50]

In dieser Form hat sich die Leistungsmotion nicht als wirksames Mitwirkungsinstrument des Parlaments erwiesen. Zudem ist die Unterscheidung zwischen einer gewöhnlichen Motion und einer Leistungsmotion noch zu unscharf. Es stellt sich die Frage, ob dem Kantonsrat mit der Leistungsmotion neue Rechte zukommen oder ob die bezweckten Ziele auch mit der

[49] Auer 2010, S. 49.

[50] Arnold v. 2006, S. 252.

© 2013 IMP-HSG

gewöhnlichen Motion erreicht werden können.[51] Aus der Analyse der Kantone lassen sich die folgenden Diskussionspunkte für den Kanton Zürich ziehen.

Ein hohes Quorum zur Einreichung der Leistungsmotion (oder ähnlichen Interventionsinstrumenten) wird oft damit begründet, dass eine derartige Hürde den Grundsatz der Gewaltenteilung wahre, weil dieses Instrument im Vergleich zu den klassischen parlamentarischen Instrumenten einen verbindlichen Charakter aufweist.[52] Einreichungsberechtigt sollten alle Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen sein.

Im Kanton Zürich bestehen noch gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber bestehenden parlamentarischen Interventionsinstrumenten (vor allem gegenüber der Motion oder dem Auftrag). So wird oft darauf hingewiesen, dass die Leistungsmotion keine neuen Rechte für den Kantonsrat geschaffen hat. Es besteht die Notwendigkeit, die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten, die mit einer Leistungsmotion erreicht werden können, gegenüber den bestehenden Instrumenten schärfer abzugrenzen.

4.5 Flughöhe der Leistungsgruppen

Die parlamentarische Steuerung erfolgt im NPM über künstlich geschaffene Steuerungsgrössen, den Produkten und Produktgruppen. Das Produkt bildet dabei die Grundlage für die Definition, Vorgabe, Messung und Kontrolle der Leistungen der Verwaltung. Es dient als Gegenstand für die Kalkulation, die Mittelzuteilung (Produktgruppenbudgets) und die finanzielle Rechenschaftsablage (Produktgruppenrechnung), ist mittelfristiger Planungsgegenstand (Integrierter Aufgaben- und Finanzplan), definiert die Ebene der politischen Einflussnahme (Parlament: Produktgruppe, Regierung/Departemente: Produkt) und dient als Gegenstand für die Formulierung von Politik (übergeordnete Ziele) und Massnahmen (operative Ziele) sowie deren Evaluierung (Leistungs- und Wirkungsindikatoren).[53] Die politische Steuerung über Produkt- bzw. Leistungsgruppen setzt voraus, dass die dafür geschaffenen Gefässe die Informationen in der dafür nötigen Qualität vollständig enthalten und in einer für die Parlamentarier nachvollziehbaren Weise miteinander in Beziehung setzen.

4.5.1 Ausgestaltung in den Vergleichskantonen

Als Vergleichskantone für die Untersuchung der Flughöhe der Leistungsgruppen werden die Kantone Luzern, Aargau und Solothurn untersucht.

Tabelle 5: Flughöhe der Leistungsgruppen in Vergleichskantonen (Gelb: Globalbudget)

Luzern	10	45	300	na
Solothurn	7	43	117	365
Aargau	9	43	150	560
Zürich	8		106	na
	Politikbereiche	**Aufgabenbereiche**	**Produkt-/Leistungsgruppen**	**Produkte/Leistungen**

[51] Brändli 2001, S. 7.

[52] Auer 2010, S. 8.

[53] Schedler und Proeller 2003, S. 130.

Wie aus der Tabelle 5 hervorgeht, werden im Kanton Aargau die zirka 560 Produkte in 150 Produktgruppen zusammengefasst. Ein Produkt ist eine Leistungseinheit. Diese werden zu Produktgruppen zusammengefasst. Produktgruppen decken den gesamten Aufgabenbereich der Verwaltung ab. Der Grosse Rat beschliesst für jede Produktgruppe die übergeordneten Ziele und Steuerungsvorgaben. Die Bestimmung der Produkte und Produktgruppen erfolgte im Kanton Aargau sehr unterschiedlich. Als Orientierungshilfe für die Gestaltung der Produktgruppen standen die Aktivitäten, Fachbereiche sowie die Zielgruppen im Vordergrund. Dies führte zur Bestimmung unterschiedlicher Indikatoren. Eine nachvollziehbare Verknüpfung dieser mit den entsprechenden Produkten ist nicht überall gleichermassen ersichtlich.[54] Die Produktgruppen werden für die mittelfristige Planung in 43 Aufgabenfelder zusammengefasst, die eine gewisse Homogenität aufweisen und sämtliche Tätigkeiten des Kantons abdecken. Die Globalbudgetierung erfolgt auf der Ebene der Aufgabenbereiche. Diese Aufgabenbereiche, die zugleich wichtige politische Steuerungsbereiche darstellen, sind den Fachkommissionen zugewiesen.

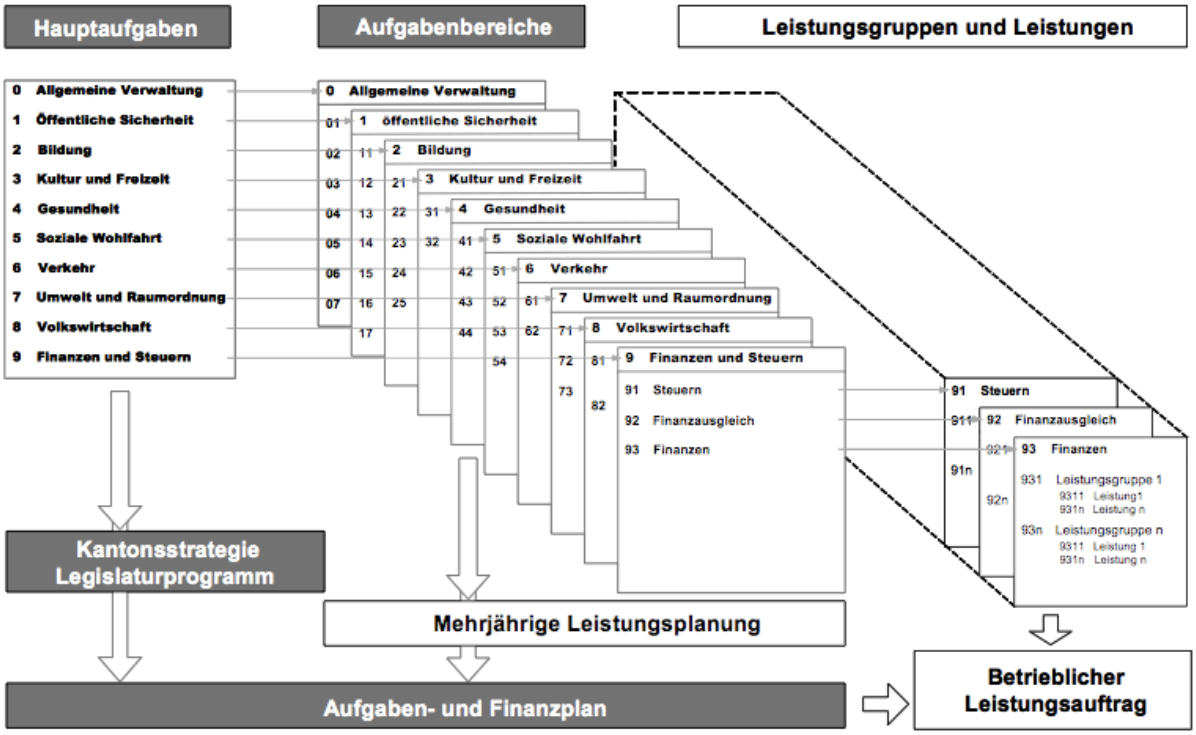
Im Kanton Luzern ist der Aufgaben- und Finanzplan nach den zehn staatlichen Hauptaufgaben des Kantons und innerhalb deren Aufgabenbereiche gegliedert. Die 45 Aufgabenbereiche lassen sich wieder mit zirka 300 Leistungsgruppen mit je einem Globalbudget und sodann in einzelne Leistungen erneut konkretisieren. Leistungsgruppen fassen dabei die sachlich zusammengehörenden Leistungen zusammen. Je nach Art und Zusammensetzung der Aufgaben werden die Aufgabenbereiche in unterschiedlicher Anzahl an Leistungsgruppen gegliedert. Falls ein Aufgabenbereich in mehrere Leistungsgruppen unterteilt ist, wird für jede Leistungsgruppe die finanzielle Entwicklung bis und mit Budgetjahr aufgezeigt. Die finanzielle Planung der weiteren Planjahre erfolgt auf der Ebene der Aufgabenbereiche. Mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 1. Januar 2011 beschliesst der Luzerner Kantonsrat die Globalbudgets nicht mehr auf Ebene der Leistungsgruppen, sondern auf Ebene der 45 Aufgabenbereiche. Konkret werden die Leistungen in 10 Hauptaufgaben und rund 45 Aufgabenbereiche aufgeteilt. Die Aufgabenbereiche umfassen dabei verschiedene Leistungsgruppen, die wiederum verschiedene Leistungsgruppen umfassen können. Damit klare Zuständigkeiten und ein umfassendes Verständnis der Steuerung erreicht werden kann, wurden bei der Unterteilung die drei nachfolgenden Punkte beachtet. Zum einen wurden die Aufgabenbereiche eindeutig einem Departement, einer Dienststelle oder den Gerichten zugeordnet. Weiter wurde darauf geachtet, dass ein Aufgabenbereich eindeutig einer Hauptaufgabe zugeordnet werden kann. Schliesslich wurde darauf geachtet, dass Aufgabenbereiche sowohl die Leistungserbringung durch kantonale Dienststellen wie auch die Gewährleistung durch Dritte abdeckt.[55]

[54] Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargaus an den Grossen Rat vom 29. November 2000, S. 9.

[55] Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat, B145, vom 5. Februar 2010, S. 12.

© 2013 IMP-HSG

Abbildung 11: Aufgabenbereiche und Steuerungsinstrumente im Kanton Luzern



Quelle: Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat, B145 vom 5. Februar 2010, S. 12.

Anders als in den Kantonen Solothurn und Zürich erfolgt die politische Steuerung über die Aufgabenbereiche, die betriebliche Steuerung über die Leistungen und Leistungsgruppen. Auf der Ebene der Aufgabenbereiche wird für jeden einzelnen ein Globalbudget erstellt. Es werden sämtliche Kosten, Leistungen und Wirkungen aufgezeigt und miteinander verknüpft. Die Verknüpfung von Leistungen und Finanzen ermöglicht dem Parlament, Einfluss auf die staatliche Tätigkeit zu nehmen. Obwohl die Leistungsgruppen für die politische Steuerung von untergeordneter Bedeutung sind, können die Kantonsparlamentarier diese als Bezugsgrösse für weitere Informationen hernehmen. Denn im AFP werden weiterhin die Globalkredite pro Leistungsgruppe für das Vorjahr sowie das laufende Jahr aufgeführt und die Abweichungen begründet. Die politische Steuerung über die Aufgabenbereiche bietet dem Luzerner Kantonsrat die Möglichkeit strategisch tätig zu werden. Das strategische und planerische Denken wird durch die Orientierung an die Aufgaben und Wirkungen gefördert.

Im Kanton Solothurn werden 365 Produkte (mit 237 Produktgruppenzielen und 360 Indikatoren zur Messung der Erreichung von Produktegruppenzielen) in rund 117 Produktgruppen zusammengefasst, die wiederum in 43 Aufgabenbereiche gebündelt sind. Das Produkt wird im Gesetz für Wirkungsorientierte Verwaltungsführung definiert als eine selbständige Leistungseinheit, welche von ihrem Empfänger innerhalb oder ausserhalb der Verwaltung genutzt werden kann und sich als Kostenträger eignet (§ 11 Abs. 1 WoV-G SO). Für jedes Produkt wird festgehalten, welche Aufgaben es umfasst und für die Erreichung welcher Ziele es dienen soll. Die Erfüllung der Vorgaben wird dabei mit Leistungsindikatoren überprüft. Leistungsindikatoren geben Informationen darüber, welche Produkte in welcher Qualität mit welchen Ressourcen während einer bestimmten Zeitperiode erstellt werden. Indikatoren

sind so ausgestaltet, dass sie einen Soll-/ Ist-Vergleich der Werte ermöglichen. Die Produktgruppen fassen im Kanton Solothurn in der Regel mehrere Produkte zusammen. Jede Produktgruppe wie die Produkte selbst mit einer Aufgabe und mit operativen Zielen umschreiben, welche Wirkungs- oder Leistungsvorgaben enthalten. Für jede Produktgruppe werden Wirkungen mit Wirkungsindikatoren, Leistungen mit Leistungsindikatoren in Verbindung gebracht und mit Kosten versehen.

Die politische Steuerung über die Globalbudgets erfolgt im Kanton Solothurn auf Ebene der Produktgruppen. Zudem verfügt der Kanton Solothurn über das mittelfristige budgetäre Steuerungsinstrument „mehrjähriges Globalbudget". Für jeden in der Budgetstruktur definierten Aufgabenbereich beschliesst der Kantonsrat eine mehrjährige Saldovorgabe und für jede Produktegruppe einen Leistungsauftrag. Die politische Planung muss alle Aufgaben des Kantons flächendecken erfassen. Zu diesem Zweck werden die Produktgruppen zu Aufgabenbereichen zusammengefasst. Sie bilden die oberste Ebene der politischen Planung. Die Gliederung der Aufgaben in Bereiche ist die Aufgabe des Regierungsrates (§ 14 WoV-G SO).

4.5.2 Diskussion

Die Kantonsparlamente entscheiden in den Vergleichskantonen über das Produkt-/Leistungsgruppenbudget oder über das Globalbudget der Aufgabenbereiche. Damit entscheiden sie auch über die Frage, ob und in welchem Umfang bestimmte Aufgaben im Kanton erfüllt werden sollen. Die Produktgruppen respektive die Aufgabenbereiche, deren Ziele und die Möglichkeit der Parlamente, die Regierung in Bezug auf die Zielerreichung in Rechenschaft zu ziehen, sind die wichtigsten Steuerungs-, Mess-, und Kontrollelemente der Kantonsparlamente.

Die Untersuchung in den Vergleichskantonen zeigt, dass die parlamentarische Steuerung nicht nur über Produkt- beziehungsweise Leistungsgruppen, sondern ebenfalls über ein höheres Aggregationsniveau, nämlich nach Aufgabenbereichen erfolgen kann. Damit sind nicht in allen untersuchten Kantonen die Leistungsgruppen beziehungsweise die Produktgruppen für die politische Führung von Bedeutung. In den Kantonen Aargau und Luzern sind Aufgabenbereiche Gegenstand der politischen Steuerung. Damit sinkt die Anzahl der zu beschliessenden Globalbudgets wesentlich. Die damit gewonnene Übersichtlichkeit der Informationen durch die Verflachung der Flughöhe der Informationen geht zu Lasten der Detailbudgetierung. Die politische Steuerung über die Aufgabenbereiche bietet dem Kantonsparlament die Möglichkeit vermehrt strategisch tätig zu werden und fördert das strategische und planerische Denken in Aufträgen.

In den Kantonen Solothurn und Zürich sind die Produkt- beziehungsweise die Leistungsgruppen die strategische Steuerungsgrösse für den Kantonsrat. In diesen Kantonen hat das Parlament viele Globalbudgets zu beschliessen. Für die gesamte Verwaltungstätigkeit wurden im Kanton Zürich zirka 106 Leistungsgruppen definiert. Dabei setzt sich eine Leistungsgruppe ähnlich wie in den beiden anderen Vergleichskantonen aus unterschiedlichen Leistungen zusammen. Dabei hängt die Flughöhe der Leistungsgruppe von der Anzahl der in ihr gebündelten Leistungen ab. Dabei gilt zu beachten, dass die einzelnen Leistungen inhaltlich zusammengehören sollten.[56] Andererseits hängt die Flughöhe der Leistungsgruppen

[56] Schedler 1995, S. 63f.

 © 2013 IMP-HSG

von der Gliederungstiefe der einzelnen Leistungen ab. Der Regierungsrat bestimmt letztlich die Leistungsgruppen.

4.6 Aus- und Weiterbildung der Parlamentarier

Was für das traditionelle Rechnungswesen vorbehaltslos galt, gilt heute grundsätzliche auch für die Globalbudgetierung: die Parlamentarier müssen die notwendigen Fachkenntnisse besitzen, um aus der Fülle der Informationen, die für ihr Anliegen relevanten Angaben auszufiltern und auszuwerten. Durch die Einführung des Produktgruppenbudgets wurden zwar die Informationen transparenter ausgestaltet und die Qualität der Informationen erhöht, für die Milizparlamentarier ergeben sich jedoch neue Probleme. Im Folgenden wird aufgezeigt, ob und inwiefern die Parlamentarier in ausgewählten Vergleichskantonen aus- und weitergebildet werden.

4.6.1 Aus- und Weiterbildung der Parlamentarier in Vergleichskantonen

Im Kanton Solothurn werden die Kantonsparlamentarier im Bereich des NPM ständig weitergebildet. Zu Beginn jeder Leistungsperiode wir ein WoV-Seminar für neugewählte Kantonsräte durchgeführt. Des Weiteren erhalten die Mitglieder des Kantonsrates ein WoV-Ordner mit Grundlagenwissen sowie teilweise jährlich erneuerten Dokumenten beziehungsweise Übersichten (Globalbudgets, Leistungsaufträge, graphische Finanzvergleiche). Weiter bestehen jederzeitige Beratungs- und Schulungsmöglichkeiten durch einen WoV-Fachdienst der Parlamentsdienste Kanton Solothurns. Auf Anfrage hin, ist auch eine fraktionsinterne Präsentation möglich. Davon wurde nach Angaben der Parlamentsdienste des Kantons Solothurn speziell im Vorfeld der definitiven WoV-Einführung im Jahre 2005 Gebrauch gemacht. Schliesslich werden die Präsidenten der sieben ständigen Kommissionen, anlässlich eines Einführungsseminars zu Beginn der Legislatur, speziell auf ihre Aufgabe vorbereitet. Hier werden spezifische WoV-Informationen vermittelt, welche insbesondere für die Kommissionsarbeit von Bedeutung sind. Zu erwähnen bleibt, dass bis zur definitiven NPM-Einführung im Jahr 2005 das Amt für Finanzen federführend für alle WoV-Belange war, inklusive Schulung der Parlamentarier. Seither wird diese Aufgabe durch die dem Kantonsrat direkt unterstellten Parlamentsdienste wahrgenommen.

Ebenfalls im Kanton Aargau werden die Kantonsparlamentarier ständig weitergebildet. Die Schulungen erfolgen stets zu Beginn einer neuen Legislaturperiode und darüber hinaus ebenfalls bei wichtigen Veränderungen (beispielsweise bei einem neuen Gesetzen und Dekret über Aufgabenplanung und Finanzen) innerhalb der Legislaturperiode. Nach Angaben des Parlamentsdienstes des Kantons Aargau werden auch die Kommissionspräsidien geschult. Darüber hinaus erfolgt eine Ausbildung der Kommissionsmitglieder und deren Stellvertreter im Rahmen der Sitzungen aller grossrätlichen Kommissionen, welche als Fachkommissionen mit den Aufgabenbereichen befasst sind. Auf diese Wiese werden die Ratsmitglieder anhand konkreter Beispiele aus diesen Aufgabenbereichen geschult und mit den rechtlichen Bestimmungen vertraut gemacht.

Im Kanton Schaffhausen wurde die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung nicht flächendeckend eingeführt. Deshalb wurde der Aus- und Weiterbildung der Parlamentarier kein grosser Stellenwert zugemessen. Informationen über das WoV-System wurden den Parlamentariern nur einmalig und lediglich in einer einstündigen Tagung nähergebracht. Ob dies

bereits als Aus- oder Weiterbildung bezeichnet werden kann, kann bezweifelt werden. Aus diesem Grunde bleibt es ungewiss, ob den Parlamentariern dadurch die Wirkungsweise und die Vorteile von Wirkungsorientierten Verwaltungsführung näher gebracht werden konnten.

Im Kanton Luzern besteht eine Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates, genannt Begleitgruppe New Public Management, welcher den Auftrag zukommt, sporadische Weiterbildungen für den Kantonsrat zu organisieren. Im letzten November fand eine Weiterbildungsveranstaltung zum Thema Steuerung von Finanzen und Leistungen statt. Ein halbes Jahr zuvor erfolgte eine Weiterbildung zu den parlamentarischen Instrumenten. Bereits davor wurde das neue Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG, SRL 600, vom 13.09.2010, in Kraft seit: 01.01.2011) beraten, weshalb auch diesbezüglich einige Weiterbildungen durchgeführt wurden. Organisiert wurden diese letztgenannten Weiterbildungen vom, für die Gesetzesrevision zuständigen, Finanzdepartement.

© 2013 IMP-HSG

5 Gestaltungsvorschläge

Die folgenden Gestaltungsvorschläge sind das Ergebnis ausgiebiger Diskussionen in der Arbeitsgruppe. Sie wurden aus einer Reihe von weiteren Vorschlägen als realisierbar ausgewählt. Die verworfenen Alternativen werden in diesem Bericht nicht aufgeführt, wenn sie mit deutlicher Mehrheit abgelehnt wurden.

5.1 Prozess der Budgetierung und Planung

Die separate Beratung von Budget (Mitte Dezember) und KEF-Erklärungen (Ende Januar) führt im Kanton Zürich zu Doppelspurigkeiten und Missverständnissen. Budgetanträge werden als KEF-Erklärungen eingereicht, was oft identische Diskussionen im Rat zur Folge hat. Weiter ist die Unterscheidung von Budget- und KEF-Debatte nicht immer für alle Parlamentarier klar. Zudem ist der bisherige Ablauf nicht für alle Sachkommissionen praktikabel.

Gleichzeitige Behandlung von Budget und KEF. Nachdem KEF und Budget ohnehin gemeinsam vorgelegt werden, könnte auch deren Behandlung gleichzeitig erfolgen. Damit würde der KEF verbindlicher, das erste Jahr im KEF wäre das Budget.

Basierend auf den Zwischenberichten und den Gesprächen mit den Mitgliedern der AGBu wird eine gleichzeitige Behandlung von Budget und KEF vorgeschlagen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine gemeinsame Debatte von Budget und KEF-Erklärungen sind in § 34 Abs. 1 KRG und § 34 Abs. 2 KRG festgelegt. Die Mitglieder des Kantonsrates können KEF-Erklärungen bis Mitte Dezember einreichen. Der Rat beschliesst darüber bis Ende Januar des folgenden Jahres.

Ein möglicher Ablauf mit Terminen und Fristen für eine gleichzeitige Behandlung von Budget und KEF könnte wie folgt aussehen:[57]

Tabelle 6: Gleichzeitige Beratung von Budget und KEF – Terminplanung und Fristen

W 37	Präsentation KEF 2011-2014 und Budget 2011
W 38	voraussichtlich Versand KEF an KR
W 41/42	**Herbstferien**
W 43	Abgabedatum für die Einreichung von KEF-Erklärungen beim Ratssekretariat (auch elektronisch an die Rats- und Kommissionsdienste)
W 43	Zuweisung der KEF-Erklärungen (elektronisch) an zuständige Kommission zur Beratung und an die Staatskanzlei zur Weiterleitung an die zuständigen Direktionen.

[57] Vorschlag der Parlamentsdienste vom 26. Juli 2010.

	Den Kommissionen stehen bis zum Abgabetermin Ende November vier Wochen für Beratung und Einholen der Stellungnahme der Direktionen zur Verfügung.
W 47	12.00 Uhr des Vortages FIKO Budget-Schlussabstimmung: Spätester Termin für die Weiterleitung der KEF-Erklärungen mit Stellungnahme der Kommission − Unterstützung ja oder nein – an die Rats- und Kommissionsdienste zur Ausfertigung der KEF-Vorlage (Später eingereichte KEF-Erklärungen − spätestens bis zur ersten Ratsdebatte, 12.00 Uhr − werden nicht von einer Kommission vorberaten und kommen direkt in den Rat.)
W 47	FIKO: Budget Schlussabstimmung
W 48	Versand Bericht und Antrag zum Budget sowie KEF-Erklärungen an die Ratsmitglieder
W 49	Fraktionen
W 50	Rat: Budgetdebatte inklusive KEF-Erklärungen; Behandlung bei der entsprechenden Leistungsgruppe. Abstimmungen: a) Budgetanträge b) KEF-Erklärungen
W 51	Rat: Fortsetzung Budgetdebatte inklusive KEF-Erklärungen

KEF = Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, FIKO = Finanzkommission, KR = Kantonsrat, W = Kalenderwoche

Im jetzigen System können die KEF-Erklärungen bis zum 15. Dezember (letztmöglicher Termin) beim Ratssekretariat eingereicht werden. Diese werden sodann laufend an die zuständigen Sachkommissionen weitergeleitet. Nach der Stellungnahme der Sachkommissionen zu den einzelnen KEF-Anträgen wird die ausgearbeitet Vorlage von den Parlamentsdiensten an den Kantonsrat weitergeleitet. Es folgen die Behandlungen in den Fraktionen und Ende Januar die Debatte im Kantonsrat.

Mit der gleichzeitigen Beratung von Budget und KEF-Erklärungen ändern sich die Rahmenbedingungen, welche in § 34 Abs. 1 KRG und § 34 Abs. 2 KRG Ausdruck finden, nicht. Neu werden KEF-Anträge als Anhang in den Budgetantrag der FIKO aufgenommen. Die Sachkommissionen können weiterhin Stellung (Unterstützung „Ja“ oder „Nein“) zu den einzelnen Anträgen nehmen. Materielle Minderheitsanträge sind nicht zu empfehlen. Damit Doppelspurigkeiten vermieden werden können, wird im Budgetantrag bei jenen Leistungsgruppen, bei welchen ein KEF-Antrag vorliegt, ein Vermerk angebracht. Um etwaige Missverständnissen vorzubeugen, wird in den einzelnen Leistungsgruppen zuerst über die Budgetanträge und dann über die KEF-Erklärungen abgestimmt.

KEF-Erklärungen, die nach der Schlussabstimmung über das Budget bei der FIKO eingehen, werden von den Kommissionen nicht vorberaten, sondern kommen direkt in den Rat. Das gleiche Vorgehen gilt für verspätete Budgetanträge.

Die gleichzeitige Beratung von Budget und KEF-Erklärungen verhindert, dass Budgetanträge auch als KEF-Erklärungen eingereicht werden, was im jetzigen System teilweise zur Wiederholung der Budgetdebatte in der Diskussion über die KEF-Erklärungen führt. Durch die

© 2013 IMP-HSG

gleichzeitige Beratung bekommt der KEF für das aktuelle Budget mehr Gewicht, wenn auch keine formelle Verbindlichkeit. Die frühzeitige Behandlung des KEF gibt dem Kantonsrat im Frühling Raum für die Leistungsmotionen und der Regierung mehr Zeit für die Abwicklung der KEF-Erklärungen (z.B. Stellungnahme Regierung, ob sie die KEF-Erklärung annehmen möchte). Die gleichzeitige Beratung ist zudem für alle Sachkommissionen – auch für jene, die am Dienstagnachmittag KEF-Anträge vorberaten – praktikabel.

5.2 KEF als Vorbereitung für Budget

Dieser zweite Gestaltungsvorschlag wurde in der AGBu intensiv diskutiert; die Entscheidung fiel letztlich deutlich gegen diesen Vorschlag aus. Aufgrund der eingehenden Diskussionen wird die Variante dennoch ebenfalls in diesem Schlussbericht aufgenommen.

KEF als Vorbereitung für Budget. In dieser Option würde der KEF nicht als „Nachzügler" des Budgets beraten, sondern als Vorbereitung für die kommende Budgetierungsrunde. Um den Stellenwert der KEF-Debatte zu stärken, könnte zusätzliche eine Begründungspflicht der Regierung eingeführt werden, wenn das im Herbst vorgelegte Budget massgeblich vom KEF abweicht.

Nach diesem Gestaltungsvorschlag wird der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan vor dem Budget beraten. Dadurch bekommt der KEF als Grundlage für das kommende Budget mehr Gewicht. KEF-Erklärungen vor der Budgetdebatte erhöhen die Signalwirkung des Kantonsrates und erlauben eine getrennte Betrachtung der strategischen Planung von der Umsetzung. Wird ein Antrag des Kantonsrates, welcher zuvor mit einer KEF-Erklärung gestellt wurde, von der Regierung unzureichend berücksichtig, kann der Kantonsrat im darauffolgenden Budgetgenehmigungsprozess seinem Willen Nachdruck verschaffen.

Die folgende Tabelle, welche von den Parlamentsdiensten erstellt wurde, zeigt eine mögliche Planung für das kommende Jahr auf. Ausgangspunkt ist die Einreichung der KEF-Erklärungen Ende Januar. Anhand der Darstellung der Daten wird der Vergleich zur heutigen Planung ersichtlich:

Tabelle 7: KEF als Vorbereitung für Budget - Terminplanung und Fristen[58]

	Termine heute	Termine neu	Aktivität
Mo.	W 50	W 5	Einreichung von Einzel- und Kommissionsanträgen beim Ratssekretariat; laufende Weiterleitung an die PD durch das Ratssekretariat. Laufende Weiterleitung von Einzelanträgen durch die PD an die berührte Sachkommission zur Stellungnahme
Di.	W 50	W 5	Liste der Erklärungen zum KEF zur Kenntnis an die Frakti-

[58] Vorschlag der Parlamentsdienste vom 8. Mai 2013.

			onsleitungen
Di.	W 3	W 9	- Letzter Termin für die Weiterleitung von Stellungnahmen der Sachkommissionen zu Einzelanträgen an die PD - Redaktion der Vorlage an den Kantonsrat durch die PD
Mi.	W 3	W 9	Versand der Vorlage an die Ratsmitglieder
Mo.	W 4	W 10	Behandlung der Vorlage in den Fraktionen
Mo.	W 5	W 11	KEF-Debatte des Kantonsrates; Beginn (Doppelsitzung)
Di.	W 5	W 11	KEF-Debatte des Kantonsrates; evtl. Fortsetzung (Doppelsitzung)

KEF = Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, W = Kalenderwoche, PD = Parlamentsdienste

Im Vergleich zum ersten Gestaltungsvorschlag hat dieser zweite den Nachteil, dass KEF-Erklärungen und Leistungsmotionen sich vermischen könnten.

5.3 Die Rolle der Finanzkommission im Budget- und KEF-Prozess

Ein grosser Teil der parlamentarischen Budgetarbeit erfolgt in den Kommissionen. Mit der Einführung von ständigen Sachkommissionen und deren Bedeutungszuwachs im Budgetprozess hat die Finanzkommission an Einfluss eingebüsst.[59] Die Finanzkommission wirkt heute zwar wie ein Klammer, ist jedoch im Kanton Zürich nur bedingt federführend. Die Gespräche mit den Mitgliedern der AGBu zeigen zudem, dass die Sachkommissionen der Sachpolitik Vorrang vor der Finanzpolitik geben. Diese Konstellation führt heute im Kanton Zürich dazu, dass es an einer Kommission fehlt, welche die Finanzpolitik des gesamten Kantons überblickt. Eine bessere Verknüpfung der gesamtkantonalen Sach- und Finanzpolitik ist notwendig. Dies kann im heutigen System mit der Stärkung der Rolle der Finanzkommission im Budget- und KEF-Prozess erreicht werden. Basierend auf den Zwischenberichten, hat sich die AGBu ebenfalls deutlich dafür ausgesprochen. Daher wird der folgende Gestaltungsvorschlag empfohlen:

Konzentration der finanziellen Steuerung bei der Finanzkommission. Die Federführung im Budget- und KEF-Prozess soll bei der Finanzkommission liegen. Sie macht finanzielle Globalvorgaben für die Sachkommissionen. Zudem übernimmt sie die Führung bei der Beratung des KEF. Des Weiteren wird empfohlen, die Finanzkommission zu erweitern.

Die Finanzkommission nimmt als erste Kommission Stellung zum Antrag der Regierung und leitet ihre Stellungnahme – gemeinsam mit einem globalen Finanzrahmen pro Leistungsgruppe – an die Sachkommissionen weiter. Dabei ist zu beachten, dass die Vorgaben der Finanzkommission die richtige Flughöhe aufweisen. Die Vorberatung ermöglicht eine

[59] Für die Bundesebene siehe Lüthi 2003.

© 2013 IMP-HSG

bessere Verknüpfung von Finanz- und Sachpolitik. Die Sachkommissionen beraten sodann den KEF inhaltlich (d.h. bezüglich der Leistungen, der Ziele und Indikatoren), haben aber die Möglichkeit, Anträge an die Finanzkommission zu stellen. Übernimmt diese einen Antrag, so geht er ins Plenum. Übernimmt sie ihn nicht, stellt sie ihren eigenen Antrag mit Verweis auf den Gegenantrag der Sachkommission.

5.4 Darstellung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans

Die Darstellung der Informationen im KEF hat einen wesentlichen Einfluss auf seine Lesbarkeit. Je besser es gelingt, die Informationsbedürfnisse des Kantonsrats abzudecken, umso eher wird der KEF als ein relevantes Steuerungsinstrument wahrgenommen. In der Arbeitsgruppe wurde deutlich, dass die Parlamentarier oft einen langjährigen Vergleich der aktuellen Zahlen mit den Vorjahren durchführen, um die Entwicklung in der Vergangenheit nachvollziehen zu können. Dies kann so weit gehen, dass Einzelne auf Excel eigene Zeitreihen-Analysen vornehmen, da sie im KEF nicht vorhanden sind. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, nicht nur die kommenden vier, sondern auch die vergangenen vier Jahre im KEF aufzuzeigen.

Darstellung 2 x 4 Jahre. In Analogie zum alten Modell der Stadt Zürich sollen die Zahlenreihen in die Vergangenheit ausgeweitet werden. Dies hätte zur Folge, dass die vergangenen vier und die geplanten vier Jahre gemeinsam ausgewiesen werden, sodass eine längerfristige Entwicklung abgelesen werden kann.

In der neuen 2x4-Darstellung verknüpft der KEF die Aufgaben und die Finanzen für einen Zeitraum von acht Jahren. Dabei werden die Entwicklungen der vergangenen drei Rechnungsjahre den Entwicklungen der kommenden vier Planjahre sowie jenen im laufenden Budgetjahr gegenübergestellt. Die neue Darstellung ermöglicht es den Kantonsparlamentarier, die Gesamtentwicklung besser zu überblicken.

Ein weiteres Anliegen betrifft das „kollektive Gedächtnis“ des Kantonsrats. Da der Kantonsrat nicht, wie etwa die Regierung, auf die Verwaltung zurück greifen kann, um länger dauernde Projekte oder Anliegen im Sinne eines Controlling nachzuverfolgen, gehen solche Fragen im politischen Alltag leicht unter. Ausserdem bewirkt die Aufteilung der Bearbeitung in unterschiedliche Kommissionen (mit zum Teil recht hoher Fluktuation), dass die Übersicht verloren geht. Um dem entgegen zu wirken, soll die Regierung bzw. die Verwaltung verpflichtet werden, eine Art „Historie“ über die Leistungsmotionen und KEF-Erklärungen zu führen, die im Verlauf der jeweils letzten vier Jahre eingereicht wurden. Damit verfügen die Milizparlamentarier systematisch über die Möglichkeit, die vergangene Debatte nachzuvollziehen und die Umsetzung der eigenen Anliegen zu überwachen.

Historie von parlamentarischen Vorstössen. Um das Parlament beim Nachvollziehen der Umsetzung früherer Vorstösse zu unterstützen, soll die Regierung beauftragt werden, die Leistungsmotionen und KEF-Erklärungen der vergangenen 4 Jahre in jeder Leistungsgruppe auszuweisen.

Für die parlamentarische Steuerung sind Transparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der ihnen zur Verfügung gestellten Informationen von grundlegender Bedeutung. Diesbezüglich besteht Handlungsbedarf. Nicht nur in zeitlicher Hinsicht, sondern auch inhaltlich und sprachlich sollte der KEF für die Parlamentarier angemessen aufbereitet werden. Zudem ist eine verbesserte Übersicht in der Darstellung der Aufgabenerfüllung sowie der Verknüpfung von Zahlen und Aufgaben vorzunehmen. Die Untersuchung zeigt, dass im Kanton Zürich die Verknüpfung von Indikatoren mit den Zielen nicht immer schlüssig und nachvollziehbar ausfällt. Für die parlamentarische Steuerung ist diese Verknüpfung von grundlegender Bedeutung. Eine Herausforderung besteht in dreierlei Hinsicht: (a) in der Formulierung von klaren Zielen sowie (b) geeigneten Indikatoren und Kennzahlen wie auch (c) in der schlüssigen und nachvollziehbaren Koppelung dieser.

Erhöhte Transparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit: Eine verständliche Sprache sowie eine übersichtliche Darstellung der Aufgabenerfüllung sind vorzunehmen. Ebenfalls zu verbessern ist die Verknüpfung von Zahlen und Aufgaben im Rahmen der Leistungsgruppenbudgets. Durch Anhänge können weitere nützliche Informationen den Parlamentariern zur Verfügung gestellt und dadurch die Nachvollziehbarkeit gesteigert werden.

Erforderlich sind eine klare Definition von Aufgaben, die Festlegung von aussagekräftigen Indikatoren und angemessenen Kennzahlen sowie eine nachvollziehbare Verknüpfung dieser. Für die Parlamentarier ergeben die Indikatoren und die Kennzahlen nur dann einen Sinn, wenn deren Auswahl und Formulierung klar und verständlich sowie die entsprechende Verknüpfung zu den Aufgaben nachvollziehbar ausfallen (ein gutes Beispiel hierfür ist der IAFP des Kantons Solothurn).

Verbesserungswürdig ist ebenfalls die verwendete Sprache im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan. Die Informationen, welche den Parlamentariern zu Verfügung gestellt werden, müssen verständlich aufbereitet werden. Der Aufgaben- und Finanzplan im Kanton Luzern kann als ein gutes Beispiel für eine verständliche Sprache sowie für die Darstellung der Aufgabenerfüllung herangezogen werden. Klare Begriffsformulierungen und systematische Darstellungen (im Dokument oder im Anhang wie dies beispielsweise im Produktgruppenbudget der Stadt Bern der Fall ist) ermöglichen es Kantonsparlamentariern, die relevanten Informationen rasch und einfach zu verstehen und nachvollzuziehen.

© 2013 IMP-HSG

5.5 Flughöhe der Leistungsgruppen

Die Leistungsgruppen, bestehend aus Einzelleistungen, stellen die zentralen Steuerungsgrössen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans dar. Sie ermöglichen dem Züricher Kantonsrat die parlamentarische Steuerung. Die Praxis im Kanton Zürich zeigt, dass das Informationsbedürfnis der Parlamentarier aufgrund der Flughöhe der Leistungsgruppen nicht immer gedeckt ist. Dadurch wird die parlamentarische Steuerung erschwert. Daher sollte der Kantonsrat in einzelnen Bereichen detaillierte Informationen verlangen können, welche er für die budgetäre Steuerung benötigt. Im Kanton Solothurn erhält der Kantonsrat diese wichtigen Zusatzinformationen mit dem Instrument des politischen Indikators. Im Kanton Luzern kann der Kantonsrat mit der Motion die Gliederung der Leistungsgruppen verlangen. Ausgehend vom bestehenden Informationsbedürfnis des Kantonsrates in Bezug auf die Leistungsgruppen und gestützt auf die Regelungen in den beiden Vergleichskantonen, wird der folgende Gestaltungsvorschlag gemacht:

„Politische Indikatoren". Wie im Kanton Solothurn bzw. in Luzern soll der Kantonsrat das Recht bekommen, von der Regierung detailliertere oder andere Information zu Leistungsgruppen bzw. Leistungen zu verlangen.

Der Kantonsrat kann aus eigener Perspektive die Relevanz von ihm zur Verfügung gestellten Informationen beurteilen. Mit der Einführung des politischen Indikators kann er in nötigen Fällen erforderliche Informationen verlangen. Dies würde zweifelsohne zu einem Informationsgewinn für Parlamentarier führen. Die damit erreichte Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind für die parlamentarische Steuerung wichtig.

5.6 KEF-Erklärung und Finanzmotion[60]

Im Kanton Zürich werden heute die traditionellen Interventionsinstrumente öfter eingesetzt als jene, die mit den Reformen geschaffen wurden, um die Stellung des Parlamentes zu stärken. Das trifft vor allem auf die Leistungsmotion zu. Dieses Ergebnis wirft Fragen hinsichtlich der Verträglichkeit neu geschaffener Instrumente, insbesondere der Leistungsmotion, mit der politischen Rationalität der Parlamentarier auf. Die Leistungsmotion bietet zwar dem Kantonsrat Mitwirkungsrechte bei der mittelfristigen Planung. Sie geniesst im heutigen Parlamentsbetrieb jedoch einen geringen Stellenwert. Die KEF-Erklärungen andererseits entfalten nicht die von den Parlamentariern erhoffte Wirkung. Das Verfahren nach einer KEF-Erklärung endet oft mit einem ablehnenden Beschluss des Regierungsrates. Es gilt daher, Wege zu finden und Verfahren zu etablieren, die dem Kantonsrat erlauben, seine Kompetenzen zielführend wahrzunehmen. Das Instrument der KEF-Erklärung soll daher faktisch gestärkt werden. Folgender Gestaltungsvorschlag wurde in der AGBu stark favorisiert:

[60] Der entsprechende Erlassentwurf der Parlamentsdienste findet sich im Anhang.

KEF-Erklärungen faktisch stärker durchsetzen: Wird eine KEF-Erklärung überwiesen und beschliesst der Regierungsrat, diese nicht umzusetzen, so hat er dem Kantonsrat einen Erlassentwurf zu unterbreiten, mit der der Kantonsrat die Massnahme selber vornehmen kann. Die KEF-Erklärung wird verfahrenstechnisch zu einer Motion mit einer kürzeren Umsetzungsfrist für den Regierungsrat.

Empfohlen wird ein Verfahren, das dem Regierungsrat einerseits erlaubt, die Umsetzung einer KEF-Erklärung abzulehnen, ihn jedoch in diesem Falle verpflichtet, dem Kantonsrat die notwendigen Grundlagen zu unterbreiten, mit der der Kantonsrat sein Anliegen überdenken kann. Vorgeschlagen wird ein Verfahren in Analogie zu Art. 120 Abs. 2 ParlG des Bundes. Die neue Regelung würde festlegen, dass der Regierungsrat im Falle einer überwiesenen KEF-Erklärung beauftragt wird, die Änderung der Finanzplanung für das Budget in eine bestimmte Richtung vorzunehmen. Sofern der Regierungsrat diese Änderung nicht durchführen will, unterbreitet er dem Kantonsrat einen Erlassentwurf im Rahmen der Kompetenz des Parlaments (z.B. eine Gesetzesänderung) mit der der Kantonsrat sein Anliegen stufengerecht umsetzen kann. Der Regierungsrat legt im Erlassentwurf die Gründe dar, aus denen er nicht in der Lage ist, dem Begehren des Kantonsrates Folge zu leisten. Überzeugt die Begründung nicht, wird dem Kantonsrat selber überlassen, ob er sein Anliegen mit einer Massnahme in seinem Kompetenzbereich durchsetzen will. Mit dieser neuen Regelung wird das Mitwirkungsrecht des Kantonsrates faktisch gestärkt. Es ist zu erwarten, dass sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat mit den KEF-Erklärungen bewusster umgehen werden.

5.7 Aus- und Weiterbildung der Parlamentarier

Für eine Stärkung des Kantonrates im Budgetierungsprozess genügt es nicht, allein Strukturen und Prozesse anzupassen. Das gewünschte Ziel wäre damit nicht erreicht. Überdies müssen einzelne Kantonsparlamentarier die Strukturen und Prozesse verstehen, damit sie ihre Anliegen in optimaler Weise vorbringen können. Die Untersuchung der Vergleichskantone zeigt, dass das vorhandene Wissen über das WoV-System stärker in die Kantonsparlamente transferiert wird. Dieses ist sowohl für die Informationsbeschaffung und -verarbeitung als auch für den angemessenen Gebrauch von Mitwirkungsinstrumenten, welchen den Kantonsparlamentariern zur Verfügung stehen, von grundlegender Bedeutung. Ausgehend von diesen Ergebnissen in den Vergleichskantonen schlagen zwei Gestaltungsmöglichkeiten vor:

Etablierung eines wif!-Fachdienstes. Ein solcher Fachdienst hätte unter anderem die folgenden zwei Funktionen:

- Organisation von wif!-Seminaren zu Beginn der Legislaturperiode
- Beratungen und Schulungen der Parlamentsmitglieder und Fraktionen in Fragen der Anwendung von Leistungsmotionen und KEF-Erklärungen,

© 2013 IMP-HSG

Die Etablierung eines wif!-Fachdienstes als Ergänzung zur bereits bestehenden fachlichen Unterstützung durch die Parlamentsdienste, würde den Kantonsparlamentariern das Verständnis der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung und die Anwendung der damit verbundenen Instrumente näher bringen. Die Parlamentsdienste, in die der wif!-Fachdienst eingebettet wird, erhalten damit nebst der Unterstützung der parlamentarischen Gremien und der Ratsmitglieder, eine weitere wichtige Aufgabe.

Parlamentarier-Seminar durch Externe. In Zusammenarbeit mit einer externen Stelle (beispielsweise die ZHAW) wird ein Seminar aufgebaut, das allen Parlamentsmitgliedern angeboten wird. Hier werden zentrale Fragen der parlamentarischen Arbeit, aber auch die Handhabung von Instrumenten, geschult.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung geht mit einem deutlichen Wandel in den Anforderungen, die an die Kantonsräten gestellt werden, einher. Diese Anforderungen erfordern Kompetenzen unterschiedlicher Art. Eine umfassendere Betrachtung derselben kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Vor allem in Bezug auf parlamentarische Arbeit im WoV-System sowie bezüglich der Handhabung neuer Instrumente, muss das Milizparlament im Sinne des Erwerbs und Vertiefung von Grundkenntnissen professionalisiert werden. Ergänzend zum wif!-Fachdienst kann in wiederkehrenden Seminaren dieses Wissen den Milizparlamentariern bedarfsspezifisch vermittelt werden.

6 Weiteres Vorgehen

Mit der Vorlage dieses Berichts ist der Auftrag, den das IMP-HSG von der Arbeitsgruppe „Evaluation Budgetprozess“ bekommen hat, abgeschlossen. Der Bericht geht nun an die Geschäftsleitung des Kantonsrates zur weiteren Verwendung und allfälligen Beratung.

7 Literaturverzeichnis

Arnold, U. V. (2006): Das Parlament im Modell des New Public Managements. Parlamentarische Funktionen und Prozess im Wandel. Diss. HSG. Bamberg: Difo-Druck GmbH.

Auer, A. (2010): „Das Herzstück der Parlamentsreform" – Der parlamentarische Auftrag im Kanton Aargau: Erfahrungen, Vergleiche, Empfehlungen. Rechtsgutachten im Auftrag des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, Dezember 2010.

Brändli, S. (2001): Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktion. Erfahrung mit NPM im Kanton Zürich, Parlament Parlement Parlamento 2001, (4. Jg.), Nr. 1.

econcept (2011): Evaluation NEF: Erstellung einer Voranalyse. Interkantonaler Vergleich vom 10. März 2011.

Ehrenzeller, B. (2003): Das neue Parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform. In: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) 14, Nr. 2, S. 21-30.

Ehrenzeller, B. (2012): Rechtsgutachten zu spezifischen Fragestellungen des Zusammenwirkens zwischen Parlament und Regierung im Kanton Bern, St. Gallen, 16. Juni 2012, S. 1-25.

Graf, M. (2003): Die Grundzüge des neuen Parlamentsrechts – sieben Thesen zur Einführung, in. LeGes-Gesetzgebung und Evaluation, 2003/2, S. 9-12.

Haldemann, T. (2006): Politische und betriebliche Steuerung mit dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan, in: Péter Hovarth (Hrsg.). Controlling und Finance Excellence. Herausforderungen und Best-Practice-Lösungsansätze. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

Häner, I., Rüssli, M., und Schwarzenbach, E. (2007): Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung. Zürich: Schulthess (zit. BearbeiterIn 2007 – Kommentar zur Zürcher Kantonsverfasung).

Hösly, B., und Rickenbacher, R. (2000): Parlamentsreform im Kanton Zürich – Marsch oder Halt? In: Parlament, Parlament, Parlamento. (3. Jg.), Nr. 1, S. 15-17.

Ladner, A., Cemerin, M., Ritz, A., und Sager, F. (2007): Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform – Neue Stadtverwaltung NSB. Schlussbericht zu Händen des Stadtrats und des Gemeinderats. 20. April 2007. KPM Universität Bern. S. 1-226.

Lüthi, R. (2003): Die Stellung der Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz. In: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) 14, Nr. 2, S. 51-65.

Mastronardi, P., und Stadler, P. (2003): Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 104, 8: S. 393-417.

Pfäffli, S. (2011): Budgetierung im öffentlichen Sektor. Ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Bern: Haupt.

 © 2013 IMP-HSG

Schedler, K. (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz. Bern.

Schedler, K. (1998): Parlamentarisches Controlling. Instrumente und Gefässe als Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses der Politik. In: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen. St. Gallen : Dike Verlag, 1998, S. 435-463. - ISBN 3-905455-42-0.

Schedler, K., und Proeller, I. (2003): Die betriebswirtschaftliche Sicht des NPM und seiner staatsrechtlichen Elemente, in: P. Mastronardi / K. Schedler (Hrsg.), New Public Management in Saat und Recht, Ein Diskurs, S. 121-156.

Schedler, K., und Summermatter, L. (2009): Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. In: Der Moderne Staat - dms 2, Nr. 2, S. 391-410.

Schedler, K., Summermatter, L., und Signer, D. (2010): Politik mit Weitblick: Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung. IDT-Working Papers, 20, S. 1-53.

Schedler, K. (2012): 15 Jahre NPM : Was haben die Parlamente daraus gemacht?. In: Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2012, Nr. 2, S. 4-7.

Schmidt, N. (2008): New Public Management im Parlament, Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen, Zürich/Chur: Rüegger.

8 Anhang



I. Erlassentwurf: Änderung des Kantonsratsgesetzes (KRG) vom 5. April 1981 (KRG; LS 171.1):

§ 20 KRG Leistungsmotion wird aufgehoben

§ 33a KEF-Erklärung

[1] Mit einer Erklärung zum konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) kann der Kantonsrat vom Regierungsrat verlangen

a. eine Änderung der Entwicklungs- und Finanzplanung vorzunehmen,

b. die Berechnung der finanziellen Folgen alternativer Leistungsniveaus oder

c. die Aufnahme eines vorgegebenen Leistungsziels in einer bestimmten Leistungsgruppe.

[2] Die Mitglieder des Kantonsrates können bis Mitte Dezember Anträge für KEF-Erklärungen einreichen.

[3] Der Kantonsrat beschliesst bis Ende Januar des folgenden Jahres.

§ 33b Umsetzung der KEF-Erklärung

[1] Der Regierungsrat setzt die Erklärungen im folgenden KEF um.

[2] Lehnt er eine Umsetzung ab, so unterbreitet er dem Kantonsrat innert sieben Monaten nach Beschlussfassung über die KEF-Erklärung den Entwurf einer Finanzmotion.

§ 34 Finanzmotion

[1] Die Finanzmotion verpflichtet den Regierungsrat, dem Kantonsrat auf den folgenden Budgetentwurf eine Vorlage mit Bericht und Antrag zu unterbreiten, mit der das Anliegen der KEF-Erklärung umgesetzt werden kann.

[2] Der Kantonsrat überweist den Entwurf der Finanzmotion der Finanzkommission zur Vorberatung. Diese kann am Entwurf Änderungen vornehmen. Sie stellt dem Rat Antrag auf Überweisung oder Ablehnung.

[3] Der Kantonsrat fasst im Rahmen des Budgets Beschluss über die Finanzmotion.

[4] Wird die Finanzmotion überwiesen, kann der Regierungsrat vor der Sommerpause eine einmalige Fristverlängerung um höchstens ein halbes Jahr beantragen. § 16 Abs. 2 und § 19 KRG sind sinngemäss anwendbar.

© 2013 IMP-HSG