

Die parlamentarischen Vorstösse im Kanton Bern: Erweiterung des Instrumentariums, Vorstellungen des Regierungsrates

1. Einleitende Bemerkungen

Der bernische Grosse Rat verfügt heute mit Motion, Postulat, Interpellation, Fragestunde, parlamentarische Initiative, Planungserklärung und Antragsrechten über ein breites parlamentarisches Instrumentarium. Die Instrumente stehen Ratsmitgliedern, Kommissionen und Fraktionen zur Verfügung.

Aufgefordert vom Grossen Rat befasste sich der Regierungsrat im dritten Zwischenbericht NEF 2000 vom 22. September 1999 mit dem parlamentarischen Instrumentarium. Im Folgenden wird ein Auszug aus dem dritten Zwischenbericht leicht gekürzt wiedergegeben. Die Ausführungen zeigen auf, dass der Regierungsrat eine Erweiterung des Instrumentariums vorschlägt.

2. Auszug aus dem Dritten Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates

«Vorläufige Beurteilung der Grundsatze Frage 2 «Parlamentarisches Instrumentarium»

Der Grosse Rat fordert den Regierungsrat in seiner Planungserklärung zum ersten Zwischenbericht auf, Vorschläge für neue Instrumente zu unterbreiten, welche ein präziseres und zeitgerechteres Einwirken auf die Inhalte der Produktgruppen und Produkte ermöglichen sollen (...). Es soll möglich sein, Erkenntnisse beziehungsweise Umsteuerungsbedarf aus dem Betriebsjahr X spätestens im Voranschlag des Betriebsjahres X+2 berücksichtigen zu können, soweit dafür nicht Gesetzesänderungen erforderlich sind

(...).

Der Regierungsrat weist ... darauf hin, dass der Grosse Rat im Voranschlag keine Leistungsinhalte beschliessen können soll, eine Leistungssteuerung jedoch indirekt mit Hilfe von parlamentarischen Instrumenten möglich ist. Damit gewinnt das parlamentarische Instrumentarium, insbesondere die politischen Vorstösse sowie die Planungserklärung zum Finanzplan gemäss Artikel 59ff und 64 des Grossratsgesetzes an Bedeutung.

Der Regierungsrat empfiehlt dem Grossen Rat, das bestehende Instrumentarium mit dem Auftrag und der Planungserklärung zum Voranschlag zu ergänzen. Im weiteren sind die bestehenden Instrumente konsequenter zu verknüpfen.

(a) Verknüpfung bestehender Instrumente: Planungs- und Berichtsinstrumente

Das Steuerungsmodell NEF SOLL zeichnet sich u.a. dadurch aus, dass Aufgaben im Sinne von Produktgruppen und Produkten und der entsprechende Mitteleinsatz im gleichen Prozess geplant werden. Ebenfalls in einem Prozess wird über die Umsetzung der Produktgruppen und Produkte sowie über den notwendigen Mittelverbrauch berichtet. Auf der instrumentellen Ebene bedeutet dies, dass bei einer breiteren Einführung von NEF 2000 für die inhaltliche und finanzielle kurzfristige Planung auf der Ebene des Grossen Rates nur noch ein Instrument, d.h. der neu zu gestaltende Voranschlag (bisher: Besondere Rechnung im Voran-

schlag), einzusetzen ist; dasselbe gilt für die Berichterstattung im Rahmen der neu zu gestaltenden Staatsrechnung (bisher: Besondere Rechnung in der Staatsrechnung mit Hinweisen im Verwaltungsbericht) gegenüber dem Grossen Rat. Gleiche Überlegungen gelten auch für die mittelfristige Planung; der «Aufgaben- und Finanzplan» (Arbeitstitel) wird neu nach Produktgruppen gegliedert und gibt gleichzeitig über Inhalte und finanzielle Mittel Auskunft. Er ist eine Fortführung der kurzfristigen Planung und knüpft inhaltlich und finanziell daran an. Dieses neue Instrument ersetzt somit im Wesentlichen den heutigen Finanzplan.

(b) Bestehendes Instrument modifizieren: Planungserklärung zum Voranschlag

Im Voranschlag entsteht folgende neue Situation (vgl. Abbildung 2.1-2):

- Der Grosse Rat erhält neben finanziellen Steuerungsgrössen neu inhaltliche Führungsinformationen zu den einzelnen Produktgruppen.
- Der Grosse Rat beschliesst über die finanziellen Eckwerte der Produktgruppen und der Staatsbeiträge sowie der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung (...)
- Die Informationen zu den Produktgruppen, die im Voranschlag ausgewiesen werden, unterliegen nicht dem Budgetbeschluss. Der Grosse Rat kann darauf mit Hilfe von parlamentarischen Instrumenten Einfluss nehmen.

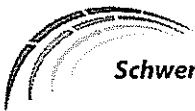
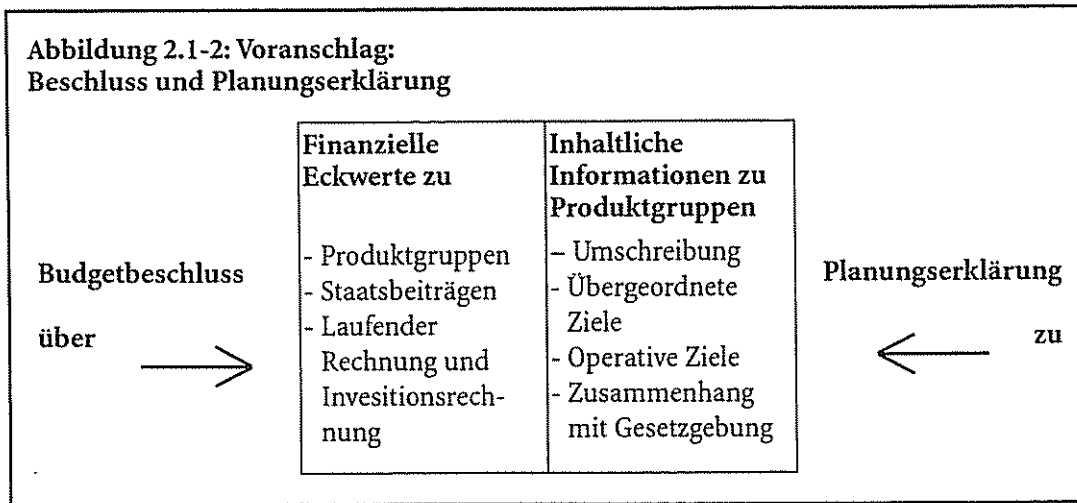


Abbildung 2.1-2: Voranschlag: Beschluss und Planungserklärung



bau der heutigen Motion, die sich in den vergangenen Jahren immer wieder weiterentwickelt hat und heute flexibler und vielschichtiger einsetzbar ist als gleichbenannte parlamentarischen Instrumente auf Bundesebene und in anderen Kantonen (vgl. Abbildung 2.1-3: Entwicklung der Motion im Kanton Bern). Die erneute Weiterentwicklung müsste dem Grossen Rat erlauben, die von einzelnen Ratsmitglie-

Aufgrund dieser Situation im Voranschlag will der Regierungsrat mit der Ausweitung der Planungserklärung auf den Informationsteil des Voranschlages die Möglichkeit schaffen, dass der Grosse Rat eine politische Erklärung zu den Informationen zu den Produktgruppen sowie zu den ausgewiesenen übergeordneten und operativen Zielen abgeben und den Regierungsrat im Sinne einer Richtlinie zum Handeln auffordern kann. Je nach Inhalt der Planungserklärung und der Umsetzbarkeit des Anliegens kann der Regierungsrat

die Planungserklärung bereits im entsprechenden Budgetjahr oder im kommenden Voranschlag umsetzen. Damit kann aus der Sicht des Regierungsrates dem Anliegen in der Planungserklärung im Grundsatz Rechnung getragen werden, wonach Erkenntnisse aus dem Betriebsjahr X im Voranschlag zum Betriebsjahr X+2 umgesetzt werden können.

(c) Neues Instrument entwickeln: Auftrag

(...) Eine Möglichkeit besteht im Aus-

den, den Fraktionen oder den Kommissionen eingereichte Motion inhaltlich zu verändern. Der Inhalt einer Motion kann sich bereits unter geltendem Parlamentsrecht auf den Zuständigkeitsbereich entweder des Grossen Rates oder des Regierungsrates beziehen.

Die andere Möglichkeit besteht darin, dass das Potential des mit der neuen Kantonsverfassung geschaffenen Auftrages ausgeschöpft wird. Gemäss Artikel 80 Absatz 1 der Kantonsverfassung kann der Grosse

Abbildung 2.1-3: Entwicklung der Motion im Kanton Bern

Entwicklungsschritt	Wer reicht Motion ein?	Welche Wirkung erzeugt eine Motion	Kann der Inhalt der Motion durch den Grossen Rat verändert werden?
Grossratsgesetz 1990	Ein Grossratsmitglied	Weisung an den Regierungsrat	Nein
Kantonsverfassung 1995	Ein Grossratsmitglied	Weisung oder Richtlinie an den Regierungsrat	Nein
Grossratsgesetz 1996	Ein Grossratsmitglied eine Fraktion, eine Kommission	Weisung oder Richtlinie an den Regierungsrat	Nein
Anpassung Grossratsgesetz ausgelöst durch Steuerungsmodell NEF SOLL	Ein Grossratsmitglied eine Fraktion, eine Kommission	Weisung oder Richtlinie an den Regierungsrat	Ja

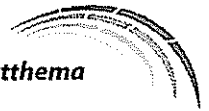


Abbildung 2.1-4:
Vor und Nachteile der erweiterten Motion bzw. des Auftrages

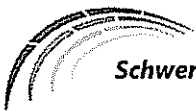
Beurteilungskriterien	Erweiterte Motion	Auftrag
Antragstellung	<ul style="list-style-type: none"> - Grossratsmitglied - Fraktion - Kommission 	<ul style="list-style-type: none"> - Grossratsmitglied - Fraktion - Kommission
Ablauf	<p>Antrag entweder</p> <ul style="list-style-type: none"> - Motion oder - als Zusatzmotion zu eingereichter Einzelmotion <p>Einbreichung 3 Tage vor Sessionbeginn</p> <p>Behandlung mit Motion (auch bei Rückzug)</p>	<p>Antrag</p> <p>Stellungnahme des Regierungsrates</p> <p>Grossrätliche Kommission</p> <p>Behandlung im Ratsplenung</p>
Vorberatung	nein	Ja (grossrätliche Kommission i.d.R. GPK und FiKo)
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> - Weisung (im Bereich des Grossen Rates) - Richtlinie (im Bereich des Regierungsrates) 	<ul style="list-style-type: none"> - Weisung (im Bereich des Grossen Rates) - Richtlinie (im Bereich des Regierungsrates)
Behandlung bei Dringlichkeit in der gleichen oder in der nächsten Session	Möglich	Schwierig, da Vorberatung durch Kommission
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> - Raschheit - Kein grundsätzlich neues Instrument - Das Instrument der Motion wird vervollständigt 	<ul style="list-style-type: none"> - Klare Abgrenzung von der Motion - Regulärer Verfahrensablauf wie allgemein bei Grossratsbeschluss
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> - I.d.R. Verknüpfung mit bestehender Motion, daraus folgt Personifizierung - Problem, wenn sowohl Motion als auch Zusatzmotion aufrechterhalten bzw. überwiesen wird - Beschränkte Möglichkeit des Regierungsrates zur Stellungnahme 	<ul style="list-style-type: none"> - Eventuell nicht immer rasch genug - Möglicher Widerspruch zu bereits überwiesener Motion zu demselben Thema²

²dieser Widerspruch kann allerdings auch bereits heute zwischen zwei zu verschiedenen Zeitpunkten überwiesenen Motionen bestehen.

Rat dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates haben Aufträge den Charakter von Weisungen. Weisungen sind in allen Teilen verbindlich. In beschränktem Rahmen kann der Regie-

rungsrat veränderten oder nicht berücksichtigten Umständen Rechnung tragen. Bei erheblichen veränderten Verhältnissen kann der Regierungsrat dem Grossen Rat beantragen, er solle auf einen Auftrag zurückkommen.

Ein Auftrag mit Richtliniencharakter entfaltet politische Bindungswirkung. Die Entscheidungsverantwortung bleibt jedoch beim Regierungsrat. Dieser hat einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der



Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages. Kann er jedoch den Auftrag überhaupt nicht oder nur zu einem kleinen Teil erfüllen, ist dies gegenüber dem Parlament hinreichend zu begründen. Diesem steht es frei, nötigenfalls die Rechtsgrundlagen zu ändern oder zusätzliche finanzielle Mittel bereitzustellen, damit das angestrebte Ziel erreicht werden kann.

Es gibt also zwei Möglichkeiten, durch Änderung des Grossratsgesetzes die Möglichkeit eines Parlamentsauftrages zu schaffen. Welche der beiden Möglichkeiten der Grosse Rat schliesslich wählen wird, liegt in seiner Entscheidungskompetenz. Der Regierungsrat empfiehlt nach Abwägung der Vor- und Nachteile, den Auftrag als neues parlamentarisches Instrument einzuführen (vgl. Abbildung 2.1-4: Vor- und Nachteile der erweiterten Motion bzw. des Auftrages). Im Hinblick auf die weiteren Arbeiten zur Ausgestaltung des Steuerungsmodells ist der Regierungsrat darauf angewiesen, dass der Grosse Rat möglichst rasch einen Entscheid trifft. In diesem Sinne ist der Regierungsrat an einem frühzeitigen Dialog interessiert.

3. Ausblick

Der Grosse Rat wird in der Septembersession 2000 darüber befinden, ob und allenfalls wie sein Instrumentarium verbessert werden soll. Im September steht die Beratung des Schlussberichtes NEF 2000 an.»

Kanton Solothurn: «Auftrag» als neues Element in der Reihe der parlamentarischen Vorstösse

Seit dem 1. Juli 1998 ist im Kanton Solothurn die sogenannte «WOV-Versuchsverordnung» in Kraft. Diese Verordnung enthält die Regeln für den Umgang mit der neuen Führungsphilosophie der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (WOV) auf der Ebene des Parlamentes. Die Verordnung gilt vorerst für eine Versuchsperiode von drei Jahren und enthält das für den Kanton Solothurn neue Instrument «Auftrag». Der Auftrag ergänzt die bisher schon dem Parlament zur Verfügung stehende Palette parlamentarischer Vorstösse und tritt als fünfte Vorstossart neben die bekannten Motionen, Postulate, Interpellationen und Kleinen Anfragen.

Der Auftrag ist das allgemeine Instrument, mit dem der Kantonsrat künftige Entscheide im Bereich der WOV steuern kann, unabhängig davon, ob diese von ihm selber oder von Regierungsrat und Verwaltung zu treffen sind. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu Motion und Postulat. Der Regierungsrat konnte bisher die Entgegennahme einer Motion, die sich auf seinen Zuständigkeitsbereich bezog, unter Hinweis auf die Unzulässigkeit der Motion verweigern. Inskünftig wird die Kompetenzordnung indessen nicht mehr für die Zulässigkeit, sondern für die Wirkung des Auftrags ausschlaggebend sein.

Werden Regierungsrat und Verwaltung aufgefordert, den Kantonsrat bei der Ausübung seiner eigenen Kompetenzen zu unterstützen, hat der Auftrag die Wirkung einer Weisung: Diese ist in allen wesentlichen Inhalten bindend. Der Regierungsrat hat sie im Rahmen der Verfassung und der übrigen Rechtsord-

nung auf zweckmässige Weise zu befolgen. Er kann dabei allenfalls veränderten Umständen oder solchen, die vom Kantonsrat nicht beachtet worden sind, Rechnung tragen. Im übrigen hat er den Willen des Kantonsrates bestmöglich zu verwirklichen. Seine eigene Verantwortung ist entsprechend beschränkt. Dies gilt insbesondere für die Vorlage von Kreditbeschlüssen. In diesem Sinne entspricht der Auftrag weitestgehend der Motion; bei einer allfälligen definitiven Einführung von WOV im Kanton Solothurn wird deshalb möglicherweise auf das Instrument der Motion verzichtet werden können.

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

Die Motion ist primär als Instrument des einzelnen Ratsmitglieds konzipiert, demgegenüber soll der Auftrag vermehrt ein Steuerungsmittel des Kantonsrates insgesamt werden. Der Auftragstext muss daher abgeändert werden können. Hierin liegt die zweite wesentliche