

März 2003 – Nr. 1 – 6. Jahrgang
Mars 2003 – No. 1 – 6ème année
Marzo 2003 – No. 1 – sesto anno



PARLAMENT
PARLEMENT
PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Umgang der Parlamente mit NPM: Neuere Entwicklungen

Les Parlements et la Nouvelle Gestion Publique:

Nouveaux développements

BEFRAGUNG DER MITGLIEDER DES ZÜRCHER GEMEINDERATES

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Bund-Confédération-Confederazione, Cantons romands, Luzern,
Thurgau, Stadt Thun



Editorial: Vom Nutzen des NPM für das Parlament, Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Universität Bern	Seite 3
Schwerpunkt – Le thème – Il tema	
Umgang der Parlamente mit NPM: Neuere Entwicklungen	
Les Parlements et la Nouvelle Gestion Publique : Nouveaux développements	
Bruno Rickenbacher: Parlamentsreform im Kanton Zürich: Eine Bilanz ihrer Wirkungen im Zusammenhang mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	Seite 4
Christian Wissmann: Der bernische Grosse Rat und das Projekt NEF 2000	Seite 7
Fritz Brechbühl: WOV im Kanton Solothurn: Von der Verwaltungs- zur Staatsleitungsreform	Seite 11
Jürg Stöcklin: NPM im Kanton Basel-Stadt in der Warteschlange	Seite 15
Liselotte Käser Felder: Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung im Kanton Aargau	Seite 17
Xavier Bertelatto: Le Grand Conseil valaisan et les réformes de la gestion politique et administrative: développements récents	Seite 19
Irene Moser: Rolle des Parlamentes bei der Entwicklung des Programms FLAG im Bund	Seite 23
Befragung der Mitglieder des Zürcher Gemeinderates	
Uwe Serdült: Zürcher Gemeinderatsbefragung 2001: Ergebnisse einer Umfrage bei den Gemeindeparlamentarierinnen und Gemeindeparlamentariern	Seite 26
Mitteilungen – Nouvelles – Notizie	
Eidgenossenschaft-Confédération-Confederazione: Neues Parlamentsgesetz / Nouvelle loi sur le Parlement / Nuova legge sul Parlamento	Seite 27
Journée des bureaux romands, 5 octobre 2002	Seite 30
Kanton Luzern: Mehr Rechte für die Aufsichts- und Kontrollkommissionen des Grossen Rates	Seite 31
Kanton Thurgau: Keine ständige Bildungskommission	Seite 31
Thun: NPM-Projekt: Ablösung der Versuchserlasse und Überführung ins ordentliche Recht	Seite 32
Jahrestagung 2003 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)/ Assemblée annuelle 2003 de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP)	Seite 33
Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti Vorstand SGP	

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):
www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):
www.parlement.ch/sgp-ssp/index.htm www.parlamento.ch/sgp-ssp/index.htm



Vom Nutzen des NPM für das Parlament

Die Parlamente tun sich teilweise schwer mit der Umsetzung des New Public Management: Die aktuelle Stimmung reicht von *Begeisterung* und *Tauglichkeitsattest* über *Verunsicherung* und befürchteten *Kompetenzverschiebungen* bis hin zu *Überforderung* des Milizparlaments. Damit stellt sich rasch die Frage, wie das Parlament mit einer Umstellung auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung umgehen soll. Doch die Frage müsste eigentlich anders lauten: *Was kann das New Public Management dazu beitragen, dem oft beklagten Funktionsverlust der Volksvertretung wirksam zu begegnen?*

Mit der Einführung von Reformen nach dem New Public Management soll sich das Parlament bei zunehmender Quantität und Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben wieder verstärkt auf das *politisch Wesentliche* konzentrieren können, ohne wichtige Einzelfragen aus den Augen zu verlieren. Zentrales Steuerungsinstrument ist dabei weiterhin der hinreichend *demokratisch legitimierte Rechtssatz*. Dieser wird aber vermehrt mit *evaluierbaren Wirkungszielen* ergänzt und insofern final ausgestaltet sein. Damit kann das Parlament seine *Gesetzgebungsfunktion* wieder besser erfüllen.

Die *Globalbudgetierung* in der Grundform von Produktgruppenbudgets mit Informationen zur Leistungserstellung erlaubt dem Parlament, die *Ressourcenallokation gezielter* vorzunehmen, selbst wenn es die Leistungsvorgaben nicht verbindlich beschliesst. Der Stellenwert des Voranschlags für die Steuerung der Aufgabenerfüllung wird allerdings oft überschätzt. Die Bedeutung *mittelfristiger Planungsinstrumente*, welche die *Aufgaben- und Finanzplanung verknüpfen*, nimmt hingegen zu. Auf dieser

Ebene kann das Parlament die gesamtstaatliche Entwicklung aktiv gestalten und so seine *Planungs- und Staatsleitungsfunktion* stärken, ohne sich in operative Details zu verstricken, wie sie sowohl dem kurzfristigen Voranschlag als auch den als Führungsinstrumente ausgestalteten Leistungsaufträgen eigen sind.

Mit der Einführung des New Public Management wird eine Fülle zusätzlicher *Informationen über die Leistungserstellung* generiert. Dies ist zwar als Konsequenz für die der Verwaltung zusätzlich eingeräumten Handlungsfreiräume notwendig und der *Transparenz* zuträglich. Die Regierung wird aber nicht nur dafür zu sorgen haben, dass bloss diejenigen *Indikatoren* erhoben werden, welche für die Verwaltungsführung *zweckdienlich* sind. Vielmehr muss die Regierung an der Schnittstelle zwischen Politik und Management diese Datenfülle auch *politikverträglich* aufbereiten lassen. Damit wird gewährleistet, dass das Parlament bzw. die dafür zuständigen Kommissionen im Rahmen der *Oberaufsichtsfunktion* nötigenfalls zusätzliche bzw. detailliertere Informationen verlangen und allenfalls mit *griffigeren Interventionsinstrumenten* wie dem Auftrag korrigierend einwirken können. Das Parlament wird sich aber im *gewaltenteiligen System* die gebotene Zurückhaltung auferlegen und sich nicht zu einem verdünnten Verwaltungsmanagement verleiten lassen, sondern sich im Allgemeinen auf *Wirksamkeitsprüfungen* konzentrieren.

Den steigenden Anforderungen an die Parlamentsarbeit muss ferner allenfalls auch mit *Reformen in struktureller Hinsicht* begegnet werden: Ständige Fachbereichskommissionen sowie die Ressourcen- und Leistungsseite vernetzende Aufsichtskom-

missionen können die *parlamentsinterne Effizienz und Effektivität* erheblich steigern. Parlamente, die zudem über starke *Ratsleitungen* verfügen und auf *professionelle Unterstützung* (insb. Parlamentsdienste und Finanzkontrolle) zurückgreifen können, sind für die neuen Herausforderungen gerüstet. Die parlamentarische Tätigkeit weiterhin stark unterstützen kann ferner eine wohlverstandene *Kooperation* mit Regierung und Verwaltung, sofern also die Kommunikationswege eingehalten und die Verantwortlichkeiten nicht vermischt werden.

In diesem Sinn umgesetzt sind Reformen nach dem *New Public Management* durchaus geeignet, über dessen Optimierungspotenzial für Regierung und Verwaltung hinaus auch die *Hauptfunktionen des Parlaments* in einem zunehmend anspruchsvoller werdenden Umfeld nachhaltig zu *stärken*.



Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard
Kompetenzzentrum für
Public Management
Universität Bern

IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Martin Graf, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Tel. 032 / 653 87 57, Fax 032 / 653 87 67, parlament@pgm.ch

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2003. Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.

Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétariat de la société et distribution: Martin Graf, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Bern.

Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Granges, Téléphone 032 / 653 87 57, Télécopie 032 / 653 87 67, parlament@pgm.ch

Décali rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2003.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne doivent en aucun cas correspondre à ceux de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretariato della Società e distribuzione: Martin Graf, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Telefono 032 / 653 87 57, Fax 032 / 653 87 67, parlamento@pgm.ch

Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2003.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).



Parlamentsreform im Kanton Zürich: Eine Bilanz ihrer Wirkungen im Zusammenhang mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Dr. Balz Hösly, Präsident der Reformkommission des Zürcher Kantonsrates
Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter der Parlamentsdienste des Zürcher Kantonsrates

1. Ausgangslage

1.1 Verwaltungsreform

Mit der Annahme eines **Verwaltungsreform-Rahmengesetzes** hat sich das Zürichvolk am 1. Dezember 1996 sehr klar für eine umfassende Verwaltungsreform nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM) ausgesprochen. Stossrichtung der Reform war, "den Staat zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen" umzuwandeln. Die Reform war auf die Dauer von **zwei Legislaturperioden** (1995 bis 1999 bzw. 1999 bis 2003) angelegt. Im Rahmen dieses Vorhabens wurden über 60 Einzelprojekte aus allen Direktionen sowie 5 direktionsübergreifende Querschnittsprojekte bearbeitet. Auf instrumenteller Ebene ist ein umfassendes Instrumentarium (Globalbudgets, Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, Controlling) eingeführt worden. Heute arbeiten rund 80 Prozent der Verwaltung mit Globalbudgets; gut 50 Prozent der Mitarbeitenden haben Jahresziele. Bei 8 grossen Verwaltungszweigen, die zusammen rund 20 Prozent des Staatshaushalts ausmachen, sind neue Trägerschaftsformen eingeführt worden. Auf der kulturellen Ebene ist ein Kulturwandel in Gang gesetzt worden.

1.2 Verknüpfung von Verwaltungs- und Parlamentsreform

Ein leistungsfähiger Staat setzt nicht nur eine effiziente Regierung und Verwaltung, sondern auch ein **starkes Parlament** voraus. Der Reformansatz des NPM erlaubt, auch die politische Steuerungskraft des Parlamentes zu stärken. Dieses ist im Zug einer Verwaltungsreform gefordert, selbständigere oder ausgelagerte Verwaltungseinheiten, die mit Globalbudgets oder Leistungsvereinbarungen arbeiten, zielgerichtet zu steuern und zu beaufsichtigen. Es wurde deshalb sehr bald klar, dass die Verwaltungsreform mit einer Parlamentsreform zu **koppeln** war, wenn der Prozess erfolgreich verlaufen sollte.

Verschiedene parlamentarische Initiativen forderten denn auch eine Effizienzsteigerung des Parlamentsbetriebs sowie ein den Direktionen übergeordnetes Legislaturprogramm und einen entsprechenden Rechenschaftsbericht des Regierungsrates.

Zur Vorberatung des Verwaltungsreform-Rahmengesetzes und der genannten parlamentarischen Initiativen hat der Kantonsrat eine als "**Reformkommission**" bezeichnete Spezialkommission eingesetzt.

1.3 Beurteilung der grundsätzlichen Vorgehensweise

Die Parallelität von Verwaltungs- und Parlamentsreform und deren Vernetzung haben sich auch aus der Sicht von Regierung und Verwaltung bewährt. Sie waren eine **erfolgswirksame** Besonderheit des Zürcher Reformprojekts. Sie haben die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen bestärkt. Vorbehalte und Widerstände auf beiden Seiten wurden abgebaut. Die Parlaments- und die Verwaltungsreform haben sich gegenseitig unterstützt.

2. Ziele der Parlamentsreform

Über die **Hauptstossrichtungen** der Parlamentsreform bestand ein breiter Konsens:

1. Steigerung der Effizienz des Parlamentsbetriebs durch eine Überprüfung der Strukturen und Instrumente
2. Stärkung der Obergreifenden Funktion
3. Erhaltung des Milizcharakters des Parlamentes
4. Förderung strategischer Überlegungen und Handlungsweisen

3. Was ist erreicht worden?

Die Grundlagen zur Parlamentsreform sind mit einer (weitgehenden) Teilrevision des **Kantonsratsgesetzes** vom 29. November 1998 und einer Totalrevision des **Geschäftsreglementes** des Kantonsrates vom 15. März 1999 geschaffen worden. Beide Erlasse sind am 31. Mai 1999 in Kraft getreten. Erste Erfahrungen mit den überarbeiteten Rechtsgrundlagen haben zu nachträglichen Feinabstimmungen geführt. Am 30. Oktober 2000 ist das **Finanzkontrollgesetz** totalrevidiert worden. Es regelt insbesondere auch die Wirkungskontrollen und das Verhältnis der Finanzkontrolle zum Parlament. In Zürich wurde das Modell einer einheitlichen Finanzkontrolle für Regierung und Parlament, mit einer admini-

strativen Unterstellung unter die Geschäftsleitung des Kantonsrates, gewählt. Die Belange des Kantonsrates gegenüber der Finanzkontrolle koordiniert die Finanzkommission. Das neue Finanzkontrollgesetz ist am 1. Juli 2001 in Kraft getreten.

Nachdem auch die Parlamentsreform auf zwei Legislaturperioden, das heisst bis Frühjahr 2003 angelegt war, ist festzustellen, inwieweit ihre Ziele erreicht worden sind.

3.1 Ziel "Steigerung der Effizienz des Parlamentsbetriebs"

3.1.1 Strukturen

Bis zur Parlamentsreform waren gleichzeitig bis zu 50 Spezialkommissionen tätig. Mit der Reform wurden 7 thematisch gegliederte **ständige Sachkommissionen** eingeführt. Jeder Sachkommission wurde ein Sekretariat im Ausmass einer 50-Prozent-Stelle beigegeben. Für themenübergreifende Vorlagen können weiterhin Spezialkommissionen bestellt werden.

Die **Sachkommissionen** haben sich bewährt. Ihre **Leistungsvorteile** sind unbestritten: Sie sind, im Unterschied zu Spezialkommissionen, sofort operationell. Ihr Präsidium wird durch ein qualifiziertes Sekretariat unterstützt und damit entlastet; dadurch hat sich auch die Qualität der Kommissionsanträge an den Rat verbessert.

Vor allem haben sich die Sachkommissionen schnell ein **beachtliches Sach- und Hintergrundwissen** angeeignet. Sie bearbeiten nicht nur die Gesetzgebungsvorlagen aus ihrem Themenbereich, sondern auch die einschlägigen Kreditvorlagen, Voranschlags- und Rechnungsabschnitte. Das Informationsgefälle zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament hat sich dadurch sichtlich vermindert.

Nicht völlig ausgeräumt sind Befürchtungen, zwischen den Sachkommissionen und den von ihnen betreuten Direktionen könnte sich eine "**Klientelbeziehung**" entwickeln, welche die gebotene Distanz und Objektivität beeinträchtigt. Die Neukonstituierung der Sachkommissionen und der personelle Austausch ihrer Präsidien zu Beginn einer neuen Legislatur sowie eine zeitliche Begrenzung der Mitgliedschaft (für längstens zwei Legislaturen) wirkt solchen Tendenzen aber entgegen. Unvermeidlich ist auch, dass die einzelnen Sach-



kommissionen zeitweise unterschiedlich ausgelastet sind. Dieser Sachverhalt fordert Beweglichkeit in der Sitzungsplanung. Die **Geschäftsleitung** spielt neu eine aktivere Rolle als Koordinations- und Vorbereitungsorgan des Rates. Zur Zeit noch offen ist die endgültige Struktur der **Aufsichtskommissionen**. Die bisherigen Erfahrungen reichen noch nicht aus zu entscheiden, ob sie künftig zusammengefasst werden sollen.

Unterschätzt wurden die Auswirkungen der strukturellen Reformen auf die **Fraktionen**. Die Konzentration von Know how bestimmter Sachgebiete auf die Mitglieder der Sachkommissionen führt zu steigenden Informations- und Transformationsbedürfnissen in den Fraktionen.

3.1.2 Parlamentarische Instrumente

Die mit der Reform eingeführten neuen parlamentarischen Instrumente haben sich **bewährt**.

So ist die Dringliche Interpellation, die den Ratsbetrieb belastet hat, durch die **Dringliche Anfrage**, die schriftlich beantwortet wird, ersetzt worden. Verkürzte Behandlungsfristen für Motionen und Postulate haben nicht zu Unzulänglichkeiten geführt. Das **Dringliche Postulat** verbessert die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme. Es erlaubt eine rasche Diskussion und einen raschen Entscheid aktueller Probleme durch den Rat. Mit diesem Instrument muss allerdings verantwortungsbewusst umgegangen werden, weil es einer starken parlamentarischen Gruppe (60 Ratsmitglieder) ein "Agenda-Setting" erlaubt. Bereits an der Sitzung, welche der Einreichung des Postulates folgt, wird die Dringlichkeit diskutiert und damit die Sitzungsplanung des Rates beeinflusst.

Eindeutig noch zu wenig genutzt wird das Instrument der **Leistungsmotion** und damit die Möglichkeit, auf die Leistungsseite eines Globalbudgets Einfluss zu nehmen. Leistungsmotionen können nur von ständigen Kommissionen und nur mit qualifiziertem Mehr in der Kommission eingereicht werden. Diese Hürde scheint zu hoch. Für die Zukunft ist eine Senkung des Quorums zu prüfen, da die Erfahrung zeigt, dass die meisten Leistungsmotionen bereits kommissionsintern scheitern. Hinzu kommt, dass eine konzise Formulierung, wie auf den Leistungsteil eines Globalbudgets einzuwirken ist, inhaltlich anspruchsvoll ist und einen entsprechenden Bearbeitungsaufwand verlangt.

3.1.3 Parlamentarische Abläufe

Die mit der Totalrevision des Geschäftsreglementes eingeführten Änderungen der parlamentarischen Abläufe haben sich gut bewährt. Die neuen Beratungsarten mit

Redezeitbeschränkungen haben die Mitwirkungsmöglichkeiten der Ratsmitglieder nicht in unzumutbarer Weise eingeschränkt. Die Pendenzenliste des Kantonsrates konnte abgebaut werden.

3.2 Ziel "Stärkung der Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes"

Das Ziel, die Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes zu stärken, ist **erreicht** worden.

Die mit der Oberaufsicht über Regierung, Verwaltung und Justizverwaltung betrauten Aufsichtskommissionen waren an der Grenze der zeitlichen Belastung angelangt. Im Zug der Reform wurden sie administrativ entlastet. Erweiterte Einsichts- und Befragungsrechte haben sie gestärkt: Das allgemeine Amtsgeheimnis zum Schutz überwiegend öffentlicher Interessen kann vom Regierungsrat gegenüber diesen Kommissionen bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht nicht mehr geltend gemacht werden.

Die Höchstzahl von 11 Mitgliedern für die **Aufsichtskommissionen** (Geschäftsprüfungs-, Finanz-, Justizkommission) hat sich bewährt. Eine Unterstützung ihrer Präsidien durch ein ständiges Sekretariat im Umfang einer 50-Prozent-Stelle ist allerdings unverzichtbar.

Der Grundsatz, jede selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt einer Aufsichtskommission zu unterstellen, ist durchgesetzt worden. Soweit eine eigene Aufsichtskommission nicht spezialgesetzlich gefordert ist, sind verselbstständigte Verwaltungseinheiten der Oberaufsicht der Geschäftsprüfungskommission oder der Finanzkommission zugewiesen.

3.3 Ziel "Erhaltung des Milizcharakters des Parlamentes"

Am Milizcharakter des Parlamentes hat sich trotz Reform insgesamt nichts geändert.

In vereinzelt Sachkommissionen ist es zeitweise zu Belastungsspitzen gekommen, die vereinzelt auch zu Kommissionsaustritten geführt haben. Wenn verschiedentlich die hohe zeitliche Belastung durch ein Parlamentsmandat beklagt wird, ist zu berücksichtigen, dass die politische Arbeit, vorab unter den Vorzeichen eines "permanenten Wahlkampfes", generell anspruchsvoller und zeitintensiver geworden ist. Die Öffentlichkeit setzt heute bei Milizfunktionen ebenso professionelle Massstäbe bezüglich Qualität, Information und Kommunikation voraus wie bei beruflichen Tätigkeiten. Dies führt bei arbeitsintensiven Chargen (Präsidien) mitunter an die Grenze der Miliztauglichkeit. Auch die hohe berufliche Belastung erschwert es vielen

Ratsmitgliedern, Zeitreserven für die politische Arbeit zu aktivieren.

Eine Entlastung vorab der Kommissionspräsidien brachte der Ausbau und die Professionalisierung der Parlamentsdienste.

3.4 Ziel "Förderung strategischer Überlegungen und strategischer Handlungsweisen"

Die Parlamentarischen Initiativen, welche die Parlamentsreform angestossen haben, streben eine **Förderung strategischer Überlegungen und Handlungsweisen in der Zürcher Politik** an. Der Regierungsrat soll verpflichtet werden, die politischen und ökonomischen Herausforderungen mit einer mittelfristigen, direktionsübergreifenden, strategisch-politischen Betrachtungsweise anzugehen. Mit einem Regierungsprogramm und einem Rechenschaftsbericht für die Dauer einer Legislatur sollte ein Planungs- und Berichterstattungssystem mit einem 4-Jahres-Horizont eingeführt werden.

Das Ziel sollte mit einer Revision der Kantonsverfassung und insbesondere des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrates und seiner Direktionen (OG) erreicht werden. Es ist bisher **nicht erreicht** worden, weil der Regierungsrat eine entsprechende Vorlage zwar immer wieder in Aussicht gestellt, aber nicht rechtzeitig für die Legislatur 1999 – 2003 vorgelegt hat. Ein Entwurf einer Revision des OG und eines Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung ist erst am 4. Dezember 2002 in die Vernehmlassung gegeben worden. So hat sich im Zug der Verwaltungsreform die Balance zwischen zentraler und dezentraler Steuerung eher zugunsten der dezentralen Steuerung verschoben. Das bisherige, direktionsbezogene "Häuschendenken" im Regierungsrat ist nicht überwunden; statt einer mittelfristigen herrscht immer noch die einjährige Betrachtungsweise vor. Gleiches gilt auch für das **Parlament**. Der Kantonsrat und seine Kommissionen nutzen die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung noch nicht voll. Insbesondere wird bei den Globalbudgets noch zu stark an den Zielvorgaben der Verwaltung festgehalten und versucht, über die Mittelzuteilung zu steuern, als mit eigenständigen Zielsetzungen Regierung und Verwaltung zu veranlassen, in eine Variantendiskussion einzusteigen. Das Parlament muss sich noch mehr in die Lage versetzen, politische Entscheidungen zu fällen und nicht operationelle Details zu regeln. Dazu ist aber auch die Mitarbeit der Verwaltung nötig, die zum Teil noch Mühe damit hat, den Sachkommissionen alle nötigen Informationen, etwa die Kosten von Varianten, zur Verfügung zu stellen.



Zudem muss die Steuerung über Globalbudgets noch weiter entwickelt bzw. stark verbessert werden.

4. Was bleibt zu tun?

Es ist davon auszugehen, dass die Reformkommission des Kantonsrates mit dem Ablauf der Legislatur 1999-2003 aufgelöst und nicht wieder neu bestellt wird. Soll das Erreichte gesichert werden, muss der Reformprozess fortgesetzt werden. **Handlungsbedarf** besteht vorab bezüglich der folgenden drei Anliegen:

1. Förderung strategischer Überlegungen und Handlungsweisen
2. Politische Steuerung durch das Parlament
3. Aufsicht über die selbstständigen, öffentlich-rechtlichen Anstalten.

4.1 Legislaturprogramm und Berichterstattung des Regierungsrates

Das Ziel einer mittel- bis langfristigen und ganzheitlichen politischen Steuerung ist – wie vorstehend ausgeführt – **noch nicht erreicht**. Die einjährige, direktionsbezogene Planung und Berichterstattung herrschen vor. Zwar legt der Regierungsrat freiwillig Legislatorschwerpunkte vor, die aber vom Kantonsrat lediglich zur Kenntnis genommen werden. Eine auf die Legislatorschwerpunkte abgestimmte Berichterstattung und politische Bindung des Regierungsrates fehlt.

Im Zug der Revision des OG und des Finanzhaushaltgesetzes ist der Regierungsrat zu einer gesamtheitlichen, direktionsübergreifenden, mittelfristigen, strategisch-politischen Planung, Dringlichkeitsordnung und Berichterstattung zu verpflichten. Nur mit einer Konzentration der Regierung auf direktionsübergreifende Prioritäten sowie einer sauberen Definition der Querschnittsaufgaben der Regierung kann langfristig eine kohärente Politik umgesetzt werden. Zu prüfen ist auch, ob nicht ein auf jeweils zwei Jahre vom Kantonsrat gewähltes Regierungspräsidium den Hang zur Direktionsbezogenheit mindern könnte.

4.2 Mittelfristige Steuerung durch das Parlament

Das Parlament ist nach wie vor **budgetfixiert**. Obwohl zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über 80 Prozent des Voranschlags gesetzlich oder vertraglich fixiert sind, sehen Teile des Parlamentes das Budget als massgebliches Instrument zur politischen Einflussnahme. Die Reformkommission hat zu Beginn der

Reform eine Abschaffung der einjährigen Budgetierung und eine Einbindung des Parlamentes in eine mehrjährige Steuerung geprüft. Entsprechende Vorschläge wurden nicht weiterverfolgt, weil sie zu diesem Zeitpunkt zu einer Fundamentalopposition gegen die gesamte Parlamentsreform und damit zu deren Scheitern geführt hätten.

Die Budgethoheit, die nach geltendem Recht nach wie vor **jährlich** durch den Budgetbeschluss wahrgenommen wird, bleibt als Instrument der Leistungssteuerung in einem gewissen Widerspruch zu den Zielen der **mehrjährigen wirkungsorientierten** Steuerung des Verwaltungshandelns. Das Legalitätsprinzip verlangt eine gesetzliche Grundlage für jegliche staatliche Tätigkeit. Mit dem Voranschlag konkretisiert die Regierung weitgehend die gesetzlich geregelten Aufgaben des Kantons. Ein Spielraum, über den Voranschlag grundsätzliche Steuerungen, Herausforderungen oder Haushaltsanierungen angehen zu wollen, ist nicht gegeben. Über das Budget sind lediglich operationelle Korrekturen möglich. Das Parlament hat mit den gegenwärtigen Instrumenten nicht die Möglichkeit, die mittelfristige Planung und Steuerung der Verwaltungsaufgaben zu beeinflussen. Mit der Gesetzgebungs- und der Budgetkompetenz bestehen lediglich lang- und kurzfristige Einflussmöglichkeiten. Es fehlt ein **mittelfristig** wirksames Instrument des Kantonsrates. Abhilfen könnten ein Ausbau der Leistungsmotion und mittelfristige Planungsbeschlüsse des Kantonsrates schaffen. Zu berücksichtigen wäre allerdings die durch diese Kompetenzen entstehende mittelfristige Bindung des Parlamentes an seine eigenen Beschlüsse, die sich dann weniger an tagespolitischen Opportunitäten als an strategischen Überlegungen orientieren müssten.

Ein Parlament, das im Milizsystem agiert und den aktuellen Anliegen einer lokalen Wählerschaft verpflichtet ist, wird sich immer schwer darin tun, sich auf eine strategische, mittel- bis langfristige Steuerung zu konzentrieren. Trotzdem müssen Wege diskutiert werden, wie die mittelfristige Steuerung durch das Parlament gestärkt werden kann. Die anstehende Revision des OG scheint der geeignete Zeitpunkt, die Anliegen der mittelfristigen Steuerung erneut zu prüfen.

4.3 Aufsicht über die selbstständigen, öffentlich-rechtlichen Anstalten

Die Tendenz ist im Auge zu behalten, aus Effizienz- und Effektivitätsgründen immer mehr Verwaltungsvermögen in selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zusammenzufassen. Sie ist insofern zu

begrüssen, als kleinere Einheiten in der Regel zielgerichteter und transparenter als grosse Verwaltungsapparate arbeiten. Dies darf aber nicht zu einer **Aufsichtslücke** des Parlamentes führen. Wird Verwaltungsvermögen der Oberaufsicht des Parlamentes entzogen, fehlt die demokratische Kontrolle und sind Konflikte absehbar. Mit gesetzgeberischen und organisatorischen Massnahmen und einer entsprechenden Kommissionsstruktur ist sicherzustellen, dass das Parlament seine Oberaufsicht über selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten ebenso ausüben kann wie über das unselbstständige Verwaltungsvermögen. Transparenz über die staatlichen Aktivitäten und die Verwendung der Steuergelder muss in jedem Falle gewährleistet bleiben. Mittelfristig werden neue Formen der - materiellen und finanziellen - Oberaufsicht des Parlamentes in Betracht gezogen werden müssen, wenn Demokratie- und Aufsichtsdefizite vermieden werden sollen.



Der bernische Grosse Rat und das Projekt NEF 2000¹

Christian Wissmann, Sekretär des bernischen Grossen Rates

Das Projekt NEF 2000 wurde 1994 als Reformvorhaben vom Regierungsrat ausgelöst. Der Grosse Rat stand dem Projekt in der Versuchsphase in seiner überwiegend Mehrheit positiv gegenüber. Im Zentrum stand damals das regierungsrätliche Projekt. Das Interesse konzentrierte sich auf die Pilotversuche und das Steuerungsmodell. Die parlamentspezifischen Anliegen rund um die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (z.B. Parlamentsorganisation) wurden zwar thematisiert, waren aber nicht Hauptthema der inhaltlichen Auseinandersetzungen.

Der Entscheid, NEF breit einzuführen, gab dem Projekt 2000 eine neue, grössere Dimension. Für den Grossen Rat war dies Anlass, das Projekt neu zu positionieren. Mit der Einsetzung einer besonderen Umsetzungscommission, die von einem Expertenteam und einem eigenen Sekretariat unterstützt wird, stärkte er die eigene Stellung im Projekt. Das Organ des Grossen Rates befasst sich auch weiterhin mit dem Projekt des Regierungsrates. Daneben tritt als neue und zentrale Aufgabe die Vorbereitung des Grossen Rates auf die Zeit nach Einführung von NEF 2000. In zwei Zwischenberichten hat die Kommission die Resultate ihrer bisherigen Arbeiten zusammengefasst. Auch heute noch bejaht eine Mehrheit des Grossen Rates die Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Eine gewisse Unsicherheit in bezug auf den Projekterfolg ist aber unverkennbar.

1. Stand des Projektes

Das Projekt "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" wurde vom Regierungsrat des Kantons Bern 1994 ausgelöst. Mit NEF beabsichtigte er, neue Formen staatlichen Handelns – insbesondere die wirkungsorientierte Verwaltungsführung – in der bernischen Kantonsverwaltung zu erproben. Die Hauptziele des Projektes sind die Förderung der Führungs-, Leistungs-, Kosten- und Wirkungsorientierung. Der Versuch war auf vier Jahre angelegt.

Die Schwerpunkte der Projektarbeiten bildeten anfangs 7, später 12 Pilotversuche,

das Steuerungsmodell NEF SOLL als grundsätzliche Reform der staatlichen Steuerung und personalpolitische Instrumente für die Umsetzung der Personalpolitik unter NEF 2000.

Der Regierungsrat hatte den Grossen Rat in drei Zwischenberichten (1997-1999) über die Projektentwicklung und den Projektstand informiert. Im Jahr 2000 nahm er eine Auswertung der Versuchsphase 1996 – 1999 und eine Würdigung der Projektarbeiten vor. Aufgrund der positiven Ergebnisse entschied er sich für die breitere Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Direktionen und der Staatskanzlei, klammerte aber die Gerichte und die dezentrale Justizverwaltung aus. Dem Grossen Rat wurde ein Projektschlussbericht (20. Mai 2000) zur Kenntnisnahme und ein Kredit von 4,4 Mio. Franken zur Bewilligung unterbreitet.

Der Grosse Rat – insbesondere die zuständigen Kommissionen GPK und FIKO sowie das gemeinsame Begleitgremium – hatten das Projekt von Anfang an mit Interesse und Wohlwollen begleitet. Die Kommissionen standen in der Versuchsphase in einem engen Planungsdialog mit der Projektleitung, befassten sich mit den Pilotprojekten und äusserten ihre Haltung zu den konzeptionellen Arbeiten der Projektleitung. Eines der wichtigsten Anliegen war dabei die Konkretisierung der Rolle, Aufgaben und Instrumente des Grossen Rates. Die Anliegen und Bedenken fanden in Erklärungen und Berichten der Kommissionen ihren Ausdruck und flossen in die konzeptionellen Arbeiten der Projektleitung ein.

Der Grosse Rat stützte die regierungsrätliche Strategie der breiteren Einführung von NEF 2000 mit seiner Zustimmung zu allen projektbezogenen Investitionskrediten in den Jahren 1999 und folgende sowie mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), das die Rechtsgrundlage für die breite Einführung bilden sollte.

Die Unterstützung des Grossen Rates kann am besten mit dem Eigenschaftswort "kritisch-konstruktiv" bezeichnet werden. So hiess der Grosse Rat im September 2000 eine breit abgestützte Planungserklärung zum Abschlussbericht gut, worin die definitive Einführung von NEF bejaht, die direkte Verknüpfung von Aufgaben und

Finanzen gutgeheissen, die parlamentarische Begleitung des Projektes durch eine besondere Kommission beschlossen, eine Konkretisierung des Steuerungsmodells, eine verhältnismässige Einführung von NPM-Elementen und weitere Verbesserungen gefordert wurden.

Der Grosse Rat setzte mit Beschluss vom 20. November 2000 eine Umsetzungscommission (UK) NEF ein, welche als Organ des Grossen Rates die Umsetzung und breite Einführung von NEF 2000 begleiten sollte. Ihr wurden folgende Aufgaben übertragen: Vorbereitendes Organ in allen Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates im Zusammenhang mit NEF 2000, Definition der Oberaufsicht, Entwicklung des Kommissionensystems sowie Sicherstellung der Dienste des Grossen Rates unter NEF 2000, Formulierung von Anforderungen des Grossen Rates an die Wirkungsanalyse, das politische Controlling, das Bevölkerungsmarketing, die Aus- und Weiterbildung des Personals und die Information des Grossen Rates und der Öffentlichkeit, Vorberatung von Berichten, Erlassen und Ratsgeschäften zur breiteren Einführung von NEF 2000, Konsultativorgan des Regierungsrates in allen Angelegenheiten, die eine Mitwirkung des Grossen Rates erfordern und Projektaufichtsorgan, welches die Einhaltung der Beschlüsse und Anliegen des Grossen Rates bei der Umsetzung und breiteren Einführung sicherstellt. Nachdem im Jahr 2000 der Startschuss für die breitere Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gegeben wurde, begannen auf allen Ebenen und in allen Projektbereichen die Einführungsarbeiten. Auf Ebene von Regierung und Verwaltung wird seither in einer breit abgestützten Projektorganisation in sechs Projektbereichen intensiv daran gearbeitet. Das Projekt ist in die Bereiche Gesamtstaatliche Prozesse, breitere Einführung in den Direktionen und der Staatskanzlei, Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung, Umsetzung des Finanzinformationssystems, Gesetzgebung und Recht sowie Gerichte gegliedert.

Die UK NEF befasst sich ihrerseits mit den Dossiers Gesetzgebung (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen sowie Ausführungserlasse), Behandlung der Vorlagen und Konzepte des Regierungs-

¹ Die Ausführungen beruhen in wichtigen Punkten auf den Zwischenberichten der Umsetzungscommission UK NEF vom 23. Mai 2002 und vom 16. August 2002. Über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Bern wurde im Mitteilungsblatt der Gesellschaft schon mehrere Male berichtet. Vergleiche dazu u.a.: Parlament, Parlement, Parlamento 4. Jg., Nr. 1, März 2001, S. 19 f.; 5. Jg., Nr. 1, März 2002, S. 33f., und 5. Jg., Nr. 2, August 2002, S. 26 – 29. Der Verfasser kann sich deshalb zu gewissen Fragen kurz fassen. Bezüglich der Gliederung orientierte sich der Verfasser an einem von der Redaktion erarbeiteten Frageraster.

² RRB Nr. 1610 vom 11. Mai 1994



rates, Parlamentsorganisation (Strukturen, Prozesse, Informationstechnologie), Grossratsgesetzgebung, Oberaufsicht NEF (Risikobeurteilungen Projekt NEF, Grundlagen Oberaufsicht), Bildung / Weiterbildung des Grossen Rates, Information/Kommunikation usw.

Der Regierungsrat ging in seinem Abschlussbericht vom 20. Mai 2000 vom Einführungszeitpunkt 1. Januar 2003 und 1. Januar 2004 aus. Dieser etappierte Zeitpunkt musste von ihm zweimal hinausgeschoben werden, weil wichtige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Betriebsstart fehlten. Die heutige Planung sieht die breite Einführung auf den 1. Januar 2005 vor.

2. Rolle des Parlamentes im neuen Modell

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird im Kanton Bern im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung eingeführt. Die verfassungsmässigen Zuständigkeiten des Parlamentes - Rechtsetzung, Planung, Finanzen, Wahlen, Oberaufsicht, Übrige Aufgaben - erfahren durch NEF keine Änderung. Trotzdem war es für das Parlament von Anfang an eine Gewissheit, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung dem Grossen Rat eine neue Rolle überträgt. Das Steuerungsmodell NEF SOLL und das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) bildeten die Grundlage für die Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle.

Das Steuerungsmodell will die Handlungsfreiheit und den Gestaltungsspielraum des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Kantonsverwaltung stärken und die Tätigkeit von Politik und Verwaltung verwesentlichen. Die drei Behörden steuern den Staat nach den Grundsätzen der Führungs-, Wirkungs-, Leistungs- sowie Kosten- und Erlösorientierung (Art. 3 Abs. 1 FLG). Der Grosse Rat nimmt die Steuerungsfunktion durch Rechtsetzung, Beschluss über den Voranschlag, Behandlung von Berichten des Regierungsrates, Stellungnahmen zu diesen Berichten und durch Einsatz parlamentarischer Instrumente wahr (Art. 64 FLG).

Normative Steuerung

Die Steuerung der Wirkungen des staatlichen Handelns erfolgt weitgehend durch Gesetz (Art. 3 Abs. 3 FLG). Die bernischen Gesetze sollen deshalb vermehrt auf die Wirkungen des staatlichen Handelns ausgerichtet sein. Wirkungsorientierung umfasst die vorgängige Beurteilung möglicher Auswirkungen von Erlassen und Beschlüssen sowie die qualitative und quantitative Überprüfung der Auswirkungen von Erlassen und Beschlüssen. Die vorgängige Beurteilung erfolgt aufgrund eines regierungs-

rätlichen Vortrags, der u.a. Auskunft über die zu erwartenden Auswirkungen des Erlasses geben muss (Art. 65 Abs. 3 GRG), eine nachträgliche Beurteilung auf der Grundlage einer Evaluation. Art. 75 FLG weist dem Grossen Rat die Kompetenz zu, von den Ergebnissen von Wirkungsprüfungen Kenntnis zu nehmen. Art. 65a Grossratsgesetz ermöglicht ihm, im Erlass selbst eine nachträgliche Evaluation vorzusehen. Die Wirkungsprüfung selber ist nach dem Modell Aufgabe der Verwaltung unter der Leitung des Regierungsrates. Das Parlament hat aber jederzeit die Möglichkeit, die Durchführung einer Wirkungsprüfung zu verlangen oder solche selbst durchzuführen. Der Gesetzgebungsprozess wird unter NEF grundsätzlich nicht verändert. Von Bedeutung aus der Sicht des Grossen Rates ist die verstärkte Ausrichtung der Gesetzgebung am politischen Regelkreislauf und an der Wirkungsorientierung. Die UK NEF hat zum Projektbereich "normative Steuerung" bisher Teilergebnisse im Bereich "Parlamentsorganisation" geliefert. Sie hat die Umsetzung eines Strukturmodells ohne Fachkommissionen befürwortet; die Vertiefung eines Modells mit Fachkommissionen als Referenzmodell im Hinblick auf eine allfällige Weiterentwicklung des Parlamentsrechts aber empfohlen.

Steuerung von Finanzen und Leistungen

Die Steuerung der Finanzen und Leistungen erfolgt über die Steuerungsinstrumente Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Geschäftsbericht (dieser vereint neu die Staatsrechnung und den Verwaltungsbericht).

Die neuen Steuerungsinstrumente der Finanz- und Leistungssteuerung unterscheiden sich von den heutigen Instrumenten der finanziellen Steuerung in ihren Inhalten und ihrem Aufbau. Die wichtigsten Änderungen lauten folgendermassen: Elemente der Inputsteuerung durch Verwaltungsrechnung werden kombiniert mit Elementen der Outputsteuerung durch Produktgruppenrechnung; Steuerung mit Globalbudget; Steuerung auf Stufe Gesamtstaat und Direktionen (d.h. Verzicht auf die Stufe Ämter), Steuerung auf der Leistungsseite auf Stufe der Produktgruppen (d.h. Verzicht auf Steuerung über Aufgabenfelder). Der Aufgaben- und Finanzplan ist wie bisher ein Bericht des Regierungsrates, der vom Parlament – mit oder ohne Erklärung – zur Kenntnis genommen wird. Der Geschäftsbericht wird wie bisher die Staatsrechnung und der Verwaltungsbericht genehmigt. Der Voranschlag wird wie bisher beschlossen – allerdings nur der Zahlenteil; die übrigen Teile werden als Bericht des Regierungsrates behandelt.

Neu geschaffen worden sind ebenfalls zwei Interventionsinstrumente, die es dem Gros-

sen Rat erlauben, auf die Leistungsseite der Steuerungsinstrumente Einfluss zu nehmen: Kommissionen, Fraktionen und Ratsmitglieder haben die Möglichkeit, zum Voranschlag Erklärungen abzugeben und zu Inhalt und Gestaltung von Steuerungsinstrumenten im Rat abänderbare Aufträge einzureichen.

Die UK NEF hat sich mit dem Steuerungsmodell umfassend beschäftigt. Das Ergebnis kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Das neue Steuerungsmodell ist nicht ein Dogma; es ist in einem offenen Prozess zu realisieren, später zu evaluieren und nötigenfalls auch zu korrigieren.
- Die neuen Steuerungsinstrumente sind für den Grossen Rat eine Chance. Die Vorteile liegen
 - in den neuen Informationen, die es gilt, für die Parlamentsarbeit zweckmässig zu nutzen,
 - in der besseren Steuerung (namentlich durch die stärkere Ausrichtung auf die mittelfristige Steuerung von Finanzen und Leistungen)
 - in mehr Wirkung durch eine Ausrichtung der Parlamentstätigkeit auf die politischen Steuerungskreisläufe
- Die bestehenden Strukturen und Prozesse sind auf die neuen Herausforderungen, Instrumente und Randbedingungen auszurichten.
- Das bestehende Kommissionenmodell ist im Hinblick auf die Einführung von NEF 2000 zu optimieren. Im neuen Modell vorzusehen sind eine Steuerungs-, eine Oberaufsichts-, eine Justizkommission sowie besondere Kommissionen.
- Die Inhalte und Methoden der parlamentarischen Oberaufsicht sind unter NEF zu überprüfen und weiterzuentwickeln.
- Die Prozesse der Behandlung von Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Geschäftsbericht sind so zu gestalten, dass der Grosse Rat die ihm übertragene Zuständigkeit sach- und zeitgerecht erfüllen kann.
- Für die laufende Legislaturperiode ist ein NEF-Bildungsangebot für den Grossen Rat vorzubereiten.
- Es sind Wege zur Optimierung der Informatikunterstützung für den Grossen Rat aufzuzeigen.

3. Schaffung neuer parlamentarischer Instrumente seit Anfang 2001

Mit der Einführung von NEF wird der Grosse Rat über zwei neue parlamentarische Interventionsinstrumente verfügen, die es ihm insbesondere erlauben, präzise auf die Leistungsseite der Steuerungsinstrumente



einzuwirken. Zusätzlich zu Motion, Postulat, Interpellation, parlamentarischer Initiative und Grundsatzbeschluss treten der Auftrag und die Erklärung zum Voranschlag. Mit dem Auftrag kann der Grosse Rat dem Regierungsrat zu Gestaltung und Inhalt von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und Geschäftsbericht Aufträge erteilen (Art. 52b GRG). Der Auftrag wird von einer Kommission vorberaten. Der Auftragstext kann vom Grosse Rat abgeändert werden. Die Möglichkeit, Erklärungen einzureichen, erstreckt sich neu auf den Voranschlag. Die Auswirkungen der neuen Instrumente auf das Funktionieren des Planungsprozesses sind noch nicht geklärt worden. Die Verfahren zur Behandlung dieser Instrumente werden zur Zeit näher konzipiert. Die UK NEF hat sich anlässlich der Beratung des FLG intensiv mit den neuen Instrumenten beschäftigt. Sie hat die Schaffung der Instrumente befürwortet. Der Anwendungsbereich des Auftrages wurde bewusst auf Inhalt und Gestaltung von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und Geschäftsbericht eingeschränkt. Reine Rechtssetzungsaufträge bleiben damit ausgeschlossen, da die Auswirkungen des neuen Verfahrens in Bezug auf die Arbeitsbelastung des Parlamentes noch ungewiss sind.

4. Wie kann das Parlament auf Leistungsaufträge einwirken?

Die neuen Steuerungsinstrumente enthalten einen Zahlen- und einen Leistungsteil. Korrekturen im Zahlenteil können nicht ohne Koordination mit dem Leistungsteil erfolgen; Änderungen im Leistungsteil haben einen Zusammenhang mit dem Zahlenteil. In Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Geschäftsbericht sind die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnungen der Produktgruppen für jede Direktion und die Staatskanzlei dargestellt. Produktgruppen fassen mehrere Produkte zusammen und werden durch ihre verbale Umschreibung, die Wirkungs- und Leistungsziele, die Indikatoren zur Erfassung der Zielvorgaben und die Kosten und Erlöse festgelegt. Der Grosse Rat kann bei der Behandlung des Budgets die Saldi (Differenz zwischen Kosten und Erlöse) jeder einzelnen Produktgruppe korrigieren. Auf die Leistungsseite dieser Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung kann er indirekt – d.h. mit den Instrumenten des Auftrags, der Motion, des Postulates oder der Erklärung einwirken. Für die UK NEF war die Ausweitung der Budgetkompetenzen auf die Leistungsseite aus rechtlichen und

betrieblichen Gründen kein Thema. Die konkrete Ausgestaltung der politischen Einwirkungsmöglichkeiten und Entscheidungsmechanismen auf den Stufen Regierungsrat und Parlament sowie die Koordination zwischen Leistungs- und Zahlenteil gehören momentan noch zu den offenen Fragen, die der konzeptionellen Klärung bedürfen.

5. Wie kann das Parlament den Budgetprozess mitgestalten?

Die Projektierung/Realisierung der Planungsprozesse für die Steuerungsinstrumente Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Geschäftsbericht erweist sich als eine der anspruchsvollen Aufgaben des Projektes. Verschiedene Prozessanforderungen rechtlicher, politischer, terminlicher, informations- und produktionstechnischer Natur müssen dabei berücksichtigt werden. Die Arbeiten an diesen Prozessen laufen unter der Federführung der Projektleitung. Es findet allerdings ein Planungsdialog zwischen der Projektleitung und der Umsetzungskommission statt. Die Kommission hat dem Regierungsrat ihre Anforderungen an die Grundlagen und Verfahren der politischen Steuerung – und damit auch der Ausgestaltung der gesamtstaatlichen Prozesse – bekannt gegeben. Für die UK NEF ist das Element der "Miliztauglichkeit" der Verfahren und Grundlagen von entscheidender Bedeutung.

6. Wie wirksam kann die Oberaufsicht über NPM-Bereiche wahrgenommen werden?

NEF verändert nach Auffassung der UK NEF die Kernfunktion der parlamentarischen Oberaufsicht grundsätzlich nicht. Da allerdings der politische Prozess unter NEF und damit auch parlamentarische Steuerungstätigkeit verstärkt als Kreislauf verstanden wird, wird die parlamentarische Oberaufsicht gleichzeitig aber auch umfassender und dynamischer. Oberaufsicht wird verstärkt zur Richtungskontrolle, Trendkontrolle und Wirkungskontrolle sowie zum Frühwarnsystem, um Probleme rechtzeitig zu erkennen. Sie macht Erkenntnisse aus der begleitenden Aufsicht nutzbar für eine Optimierung der Steuerung. Die UK NEF hat für die Oberaufsicht unter NEF folgende allgemeine Ziele definiert:

- als unverzichtbares Element des gewaltenteiligen Systems auch weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Sicherung, Stabilisierung und demokratischen Kontrolle der Staatsleitung zu leisten;
- weiterhin sicherzustellen, dass die

Staatsführung längerfristig dem Gesamtinteresse dient;

- unter den Rahmenbedingungen moderner Staatsführung verstärkt auch Projekte und Trends unter Risikoaspekten zu verfolgen, um Probleme rechtzeitig zu erkennen (Frühwarnung);
- unter dem Titel System- und Wirkungskontrolle verstärkt zu überprüfen, ob die neuen Prozesse funktionieren (insbesondere die Controllingsysteme sowie das Risikomanagement des Regierungsrates) und die angestrebten Wirkungen eintreffen;
- zu berücksichtigen, dass die parlamentarischen Möglichkeiten und Mittel der Oberaufsicht knapp sind. Es sind deshalb klare Prioritäten zu setzen;
- weiterhin zu beachten, dass dem Regierungsrat der nötige Handlungsspielraum zur Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben gewahrt und die Verantwortlichkeiten zwischen Parlament und Regierung nicht verwischt werden.

Die UK NEF hat sich für die Schaffung einer besonderen Oberaufsichtskommission ausgesprochen.

7. Welches sind die Auswirkungen auf die Gesetzgebung?

Im Rahmen des Projektes NEF 2000 hat sich die Projektleitung intensiv mit dieser Frage beschäftigt. Einige Erkenntnisse dieser Auseinandersetzung sind in dieser Zeitschrift veröffentlicht worden³. Der Kanton Bern ist zur Zeit daran, die Rechtssetzungsrichtlinien mit einem Modul "NEF-Rechtssetzung" zu ergänzen. Es wurde am 21. Februar 2003 vom Gesamtprojektausschuss NEF verabschiedet und dürfte demnächst dem Regierungsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet werden. Das Modul enthält Grundsätze und Prüfpunkte einer wirkungsorientierten Gesetzgebung.

8. Wieweit ist das Parlament an der Evaluation der Projekte beteiligt?

Die UK NEF vertrat von Beginn weg die Auffassung, dass sich die NEF-Reform selber Wirkungsziele zu stellen hat. Der NEF Umsteuerungsprozess soll sich an diesen Wirkungszielen orientieren und die Ergebnisse sollen nach einiger Zeit anhand dieses Massstabs gemessen werden können. Nachdem sich der Regierungsrat vorerst primär aus gesetzgebungstechnischen Gründen gegen eine Verankerung von Wir-

³ Daniel Kettiger: Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber – Gedanken zur Rolle der Parlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung; in: Parlament-Parlement-Parlamento, 4. Jg., Nr. 2, August 2001, S. 21 – 27.



kungszielen gewehrt hatte, konnte mit der Schaffung einer neuen Bestimmung in den Übergangsregelungen eine Einigung gefunden werden. Das Gesetz wurde mit einem Artikel 81 (Randtitel: Reformziele) ergänzt. Die Positionierung in den Übergangsbestimmungen reflektiert die Überlegung, dass die Wirkungsziele primär auf die Frage der Umsteuerung zu einer NEF SOLL Organisation ausgerichtet sind (und bei Erreichen dieses Ziels somit an Bedeutung verlieren).

Die UK NEF hat die Projektleitung NEF wiederholt ersucht, ihr angesichts des in vielerlei Hinsicht sehr offenen Gesetzestexts die Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung der neuen Instrumente und Prozesse vorzulegen. Das FLG verpflichtet zudem den Regierungsrat, dem Grossen Rat nach einigen Jahren nicht nur einen Bericht über die Gesamtwürdigung der Verwaltungsreform sowie des Steuerungsmodells vorzulegen, sondern gleichzeitig, soweit erforderlich, auch eine Vorlage zu einer Revision der Gesetzgebung zu unterbreiten hat (vgl. Art. 90 Abs. 2 FLG). Mit dieser Ergänzung verankerte die UK NEF ihre Vorstellung, wonach das FLG nach einer gewissen Zeit angepasst werden muss.

9. Wie haben sich allfällige neue parlamentarische Instrumente bewährt, wie tauglich sind die alten Instrumente?

Der Kanton Bern verfügt noch über keinerlei Erfahrungen mit den neuen Instrumenten. Das Steuerungsmodell NEF SOLL geht allerdings von der Annahme aus, dass auch die bestehenden (alten) Instrumente unter NEF ihre Bedeutung behalten.



WOV im Kanton Solothurn: Von der Verwaltungs- zur Staatsleitungsreform

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates Solothurn

Im Januar 1996 wurde das Projekt "wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)" in der solothurnischen Kantonsverwaltung gestartet. Das WOV-Projekt wurde seit Anbeginn durch die kantonsrätliche WOV-Kommission begleitet (siehe den Artikel von Kurt Fluri, Präsident der WOV-Kommission, "Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOV, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn" im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom März 2001, Nr. 1, 4. Jahrgang, S. 12 ff.). Zudem fand parallel zur Erprobung von WOV eine wissenschaftliche Begleituntersuchung statt. Der Evaluationsbericht wurde zusammen mit einem Bericht der WOV-Kommission vom Kantonsrat in der Juni-Session 2000 beraten und zur Kenntnis genommen. Sowohl das Ergebnis der Evaluation wie auch die Beurteilung des Projektes durch die politischen Behörden fielen positiv aus, weshalb der Kantonsrat im Juni 2000 dem Regierungsrat den Auftrag erteilt hat, die Rechtsgrundlagen für eine dauerhafte und flächendeckende Einführung von WOV vorzulegen. Die Erfahrungen wie auch die Untersuchungsergebnisse zum WOV-Versuch haben zur Erkenntnis geführt, dass die definitive Einführung von WOV nicht nur eine Verwaltungsreform umfassen kann, sondern auch das Zusammenwirken der politischen Behörden teilweise neu definiert werden muss - gleichsam eine Staatsleitungsreform umfassen muss. Nebst finanzrechtlichen Aspekten sind auch Fragen der politischen Steuerung und der betrieblichen Leistungserstellung zu beantworten, die Kooperation von Exekutive und Legislative neu zu definieren, das parlamentarische Instrumentarium sowie die Volksrechte anzupassen und Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle nach modernen Grundsätzen neu festzulegen. Die vom Regierungsrat aufgrund des kantonsrätlichen Auftrags im vergangenen Jahr vorgelegte Vernehmlassungsvorlage sieht Beschlüsse zu Verfassungsänderungen sowie ein neues Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vor.

1. Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage

Kernstück der Vorlage ist die verfassungsmässige Verankerung der Leitsätze von WOV (Globalisierung der Budgetierung; Koppelung von Leistungen und Finanzen; Verpflichtung auf wirkungsorientiertes Handeln und Dienstleistung an der Öffentlichkeit) und damit einhergehend die Ordnung der Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat bei der Planung und Budgetierung der Staatstätigkeit. Das Modell sieht folgende Kompetenzordnung vor: Der Regierungsrat erlässt den Legislaturplan und den integrierten Aufgaben- und Finanzplan, zu welchen der Kantonsrat punktuell Planungsbeschlüsse fassen kann. Der Kantonsrat beschliesst die Budgetstruktur sowie die mehrjährigen Globalbudgets und den Voranschlag, soweit es um die finanziellen Vorgaben und die übergeordneten Ziele geht. Der Regierungsrat bestimmt die übrigen Elemente der Globalbudgets und des Voranschlags. Indirekt oder mit zeitlicher Verzögerung kann der Kantonsrat auf die dem Regierungsrat delegierten Bereiche Einfluss nehmen, indem er einen Auftrag, einen politischen Indikator, die Detaillierung des Globalbudgets oder eine parlamentarische Initiative beschliesst. Die zweite Verfassungsvorlage sieht die Einführung eines neuen Volksrechtes - die Globalbudgetinitiative - vor. Ein neues Volksrecht wird aus folgender Überlegung vorgeschlagen: WOV kann dazu führen, dass vermehrt Aufgaben der Verwaltung, welche bisher in Rechtsnormen enthalten waren, neu in Globalbudgets umschrieben werden. Das kann zur Folge haben, dass die bisherigen Volksrechte inhaltlich geschwächt werden. Dieser Verlust soll mit dem neuen Instrument der Globalbudgetinitiative kompensiert werden.

2. Die neuen Instrumente

Das vorgesehene neue Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung bringt die flächendeckende Einführung von WOV und verknüpft die inhaltliche Verwaltungsführung, die bisher im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz geregelt war, mit der finanziellen Steuerung. Verwaltungsführung soll dabei umfassend verstanden werden als die direkte und indirekte Steuerung der Verwaltung durch Regierungsrat

und Kantonsrat nach den diesen je gewaltenteilig zustehenden Kompetenzen. Verwaltungsführung soll ferner wirkungsorientiert erfolgen, d.h. durch Setzen von Zielen und Leistungsvorgaben sowie durch Messung der Wirkungen und Ergebnisse.

Das WOV-Modell sieht verschiedene neue Instrumente für das Zusammenwirken von Kantonsrat und Regierungsrat im Rahmen der politischen Planung, der Festlegung der Budgetstruktur oder bei der Budgetierung vor. Einer neuen gesetzlichen Regelung bedarf insbesondere, dass Ausgabenbeschlüsse für Globalbudgets in Form einer Saldovorgabe beschlossen werden. Neu enthalten Ausgabenbeschlüsse nicht mehr Kredite, sondern Saldovorgaben, die einen Kredit oder eine Ertragsüberschussvorgabe darstellen können. Anpassungen sind im Nachtragskreditverfahren vorgesehen, indem auch bei Nichterreichen einer Ertragsüberschussvorgabe Nachtragskredite eingeholt werden müssen. Neben die finanzwirtschaftliche Rechnung (Verwaltungsrechnung, Bilanz) treten die Produktgruppenergebnisse, welche auf der Basis von Kosten und Erlösen der betriebswirtschaftlichen Rechnung ausgewiesen werden. Das Solothurner Modell schafft mit einem differenzierten Paket neuer Befugnisse ein ausgewogenes Verhältnis unter den Gewalten im Staat. Alle Instanzen gewinnen gegenüber dem bisherigen Zustand mit neuen Instrumenten neue Steuerungsmöglichkeiten:

2.1 Die Planungsinstrumente der Regierung

Der Legislaturplan ist das politische Führungsinstrument des Regierungsrates für die Amtsperiode. Der Regierungsrat setzt darin die Schwerpunkte seiner Politik und bestimmt, welche Ziele er mit welchen Mitteln und in welchen Fristen erreichen will. Der Legislaturplan ist nicht flächendeckend, sondern beschlägt nur die wichtigsten Veränderungen, die beabsichtigt sind. Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ist die flächendeckende, rollende Planung der Staatsaufgaben und -mittel. Er wird vom Regierungsrat jährlich auf jeweils vier Jahre hinaus erstellt. Er setzt die Vorgaben aus dem Legislaturplan zu den übrigen Staatsaufgaben und -mitteln ins Verhältnis und verknüpft Leistungen und Finanzen auf der Ebene Aufgabenbereich. Damit formuliert er die Vorgaben, welche in den Global-



budgets auf der Ebene der Produktgruppen umzusetzen sind. Er kann Ziele des Legislaturplans abändern, wenn unerwünschte Entwicklungen neue Massnahmen erforderlich machen (Massnahmenplan).

2.2 Die Instrumente des Kantonsrates

Der Planungsbeschluss: Der Kantonsrat nimmt Legislaturplan und IAFP nur zur Kenntnis, weil diese Instrumente zur Planungsverantwortung des Regierungsrates gehören. Der Kantonsrat soll aber auf die Planung Einfluss nehmen können, indem er dazu Anstoss gibt oder daran Korrekturen vornimmt. Dazu dient der Planungsbeschluss. Damit kann der Kantonsrat den Regierungsrat verpflichten, eine Staatsaufgabe in bestimmter Richtung zu entwickeln. Dies kann jederzeit geschehen; zu Beginn der Amtsperiode können Planungsbeschlüsse gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des Legislaturplans verabschiedet werden. Der Planungsbeschluss setzt dem Regierungsrat eine Richtlinie, welche Vorrang vor dessen eigener Planung hat; allerdings kann der Regierungsrat in begründeten Fällen davon abweichen.

Die Budgetstruktur bestimmt die Kompetenzgrenze zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bei der Globalbudgetierung. Sie sagt für jede Staatsaufgabe aus,

- auf welcher Globalisierungsstufe der Kantonsrat den rechtlich verbindlichen Finanzsaldo festlegen darf (Finanzseite des Globalbudgets, Saldovorgabe) und
- auf welcher Ebene der Aufgabenerfüllung der Kantonsrat die Wirkungs- oder Leistungsziele bestimmen darf (Leistungsseite des Globalbudgets, Produktgruppe).

Der Kantonsrat beschliesst die Budgetstruktur – gewissermassen den neuen "Kontenplan" – zu Beginn der Amtsperiode für vier Jahre, indem er für jeden Aufgabenbereich (oder für die entsprechende Dienststelle) die Ebene seiner Kompetenzen festlegt. Die Budgetstruktur ist nicht an die Organisationsstruktur der Verwaltung gebunden, Aufgabenbereiche können Amts- oder Departementsübergreifend definiert werden. Der Kantonsrat kann dabei die von der Verwaltung entworfene Definition der Produktgruppen übernehmen, darf diese aber durch weitere Produkte ergänzen oder um einzelne Produkte kürzen. In politisch umstrittenen Bereichen kann er die Ebene, auf welcher er die Produktgruppe definiert, tiefer setzen, in Routinebereichen höher. Dadurch nimmt die Kompetenzgrenze eine "Zinnenstruktur" an, welche durch die ganze Verwaltung läuft. Die Kompetenzaufteilung sieht dabei vor, dass der Kantonsrat für jedes Globalbudget einen Saldo von Aufwand und

Ertrag festlegt und für jede Produktgruppe die übergeordneten Ziele bestimmt. Die operativen Ziele, Indikatoren und Standards der Produktgruppe sowie alle Elemente auf der Ebene der Produkte werden vom Regierungsrat bestimmt, der auch die Aufteilung der Saldovorgaben auf die Produkte vornimmt.

Das mehrjährige Globalbudget ist das mittelfristige budgetäre Steuerungsinstrument des Kantonsrates. Für jeden in der Budgetstruktur definierten Bereich (Aufgabenbereich oder Dienststelle) beschliesst der Kantonsrat eine mehrjährige Saldovorgabe und für jede Produktgruppe einen Leistungsauftrag (in Form von übergeordneten Zielen). Dieser Beschluss bindet den Regierungsrat und ermächtigt ihn, Verpflichtungen einzugehen. Der Kantonsrat kann seine Vorgaben allerdings im nach wie vor jährlichen Voranschlag ändern, soweit keine rechtlichen Bindungen entgegenstehen. Der Voranschlag ist das kurzfristige budgetäre Steuerungsinstrument des Kantonsrates. Auf der Ebene der Globalbudgets enthält er die aus den mehrjährigen Globalbudgets abgeleiteten Jahresziele und Jahrestanchen. Auf der Ebene Gesamtstaat fasst er die Saldovorgaben der Globalbudgets zum Staatsbudget zusammen.

Der Auftrag ist das indirekte Steuerungsinstrument des Kantonsrates. Wie die Motion verpflichtet er den Regierungsrat, den Kantonsrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen; darüber hinaus dient er auch als Richtlinie gegenüber dem Regierungsrat in Bereichen, welche in dessen eigener Verantwortung liegen. Der Auftrag wird insofern die heutige Motion bzw. das heutige Postulat ablösen. Im Budgetbereich dient der Auftrag insbesondere dazu, die Produkteebene indirekt zu steuern, im Rechtsetzungsbereich dazu, Einfluss auf die Verordnungsebene zu nehmen. In beiden Fällen ist der Regierungsrat in seinen eigenen Zuständigkeitsbereichen jedoch nicht an den Auftrag gebunden, sondern darf davon abweichen, wenn er dafür gute Gründe hat. Er muss allerdings darüber Rechenschaft ablegen.

Der politische Indikator ist eine besondere Ausgestaltung des Auftrags. Der Kantonsrat kann damit den Regierungsrat verpflichten, einen Indikator, den dieser selber nicht vorsehen würde, zu definieren. Jede Kommission des Kantonsrates hat Anrecht auf eine beschränkte Anzahl solcher politisch wichtiger und meist aufwändiger Indikatoren. Damit soll das parlamentarische Informationsbedürfnis gedeckt und die politische Sicht des Kantonsrates im Indikatorensystem gewahrt werden.

Die Detaillierung des Globalbudgets ist ein Sanktionsmittel des Kantonsrates zur Durchsetzung unerfüllter Aufträge. Ist die Umsetzung eines vom Parlament beschlos-

senen und dem Regierungsrat überwiesenen Auftrags um ein Jahr überfällig, so kann der Kantonsrat die in der Budgetstruktur vorgenommene Delegation von Entscheidungskompetenzen im Einzelfall zurücknehmen und für ein bestimmtes Produkt eine besondere Saldovorgabe beschliessen oder einen Leistungsauftrag erteilen.

Die parlamentarische Initiative ist das zweite Sanktionsmittel des Parlaments. Sie wird nicht generell, sondern nur subsidiär zu unerfüllten Planungsbeschlüssen oder Aufträgen des Kantonsrates vorgesehen. Bevor eine parlamentarische Initiative eingereicht werden darf, muss der Regierungsrat Gelegenheit erhalten, die in einem Planungsbeschluss oder einem Auftrag verlangte Massnahme vorzubereiten und zu beantragen. Die Vorbereitung des Rechtssetzungsverfahrens durch den Regierungsrat bleibt somit weiterhin die Regel. Die parlamentarische Initiative ist als Verfahren der Rechtsetzung an die Voraussetzungen der Verfassungs- und Gesetzgebung gebunden. Es können mit ihr also nur jene Planungsbeschlüsse und Aufträge durchgesetzt werden, für welche sich die Form des Rechtssatzes eignet. Das Initiativrecht erweitert den Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Kantonsrates nicht. Das Parlament ist an seine Gesetzgebungskompetenz gebunden, muss aber das Vorverfahren nicht durch den Regierungsrat führen lassen.

2.3 Instrumente im Bereich Regierung und Verwaltung

Der Jahresplan ist das Steuerungsinstrument der Departemente. Er konkretisiert den Legislaturplan und den IAFP auf Stufe Verwaltung. Er ist Grundlage des verwaltungsinternen Controllings und dient auch der Oberaufsicht des Kantonsrates als Basis für den Soll-Ist-Vergleich.

Die Leistungs- und Saldozuweisung ist die Kompetenz des Regierungsrates, die Budgetbeschlüsse des Kantonsrates, welche nur die Aufgaben der Verwaltung betreffen, auf die Organisation der Verwaltung umzulegen. Die Budgethoheit des Kantonsrates soll die Organisationskompetenz des Regierungsrates nicht schmälern. Es ist daher dessen Sache zu bestimmen, welche Verwaltungseinheiten welche Leistungen mit welchen finanziellen Mitteln zu erbringen haben. Insbesondere kann der Regierungsrat Globalbudgets auf mehrere Dienststellen aufteilen.

Der Jahreskontrakt ist die Vereinbarung zwischen Departement und Dienststelle über deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Er setzt alle übergeordneten Vorgaben, insbesondere das Globalbud-



get, auf der Ebene der Dienststelle um. Er ist auch Grundlage für die Bemessung eines Anreizsystems.

Das Controlling ist der Steuerungsprozess von Zielfestlegung, Planung, Umsetzung und Kontrolle, welcher dank den Mitteln der Globalbudgetierung wesentlich verfeinert werden kann. Die Ziele und Kennzahlen der Globalbudgetierung und die Berichterstattung über die Zielerreichung liefern der Amtsleitung, dem Departement, dem Regierungsrat und dem Kantonsrat eine stufengerecht verdichtete Information über den Stand der Aufgabenerfüllung und der Mittelverwendung. Der Umfang an Information wird jeweils an die Entscheidungen angepasst, welche auf der betreffenden Stufe zu treffen sind. Das Berichtswesen ist Teil des Controllings. Auf den Stufen von Regierung und Verwaltung werden innerhalb des Jahres Zwischenberichte erstattet, auf der Stufe Kantonsrat jährlich ein Geschäftsbericht und eine Vollzugskontrolle zum IAFP sowie alle vier Jahre eine Vollzugskontrolle zum Legislaturplan.

Das Anreizsystem gestattet dem Regierungsrat, Dienststellen zu belohnen, welche dank besonderer Anstrengungen die geforderte Leistung erbringen, ohne die Saldovorgabe auszuschöpfen. Nach Vorgaben des Regierungsrates können z.B. Reserven geschaffen werden, die für betriebliche Zwecke zu verwenden sind.

3. Beurteilung der neuen Instrumente

Die hier geschilderten Planungs- und Führungsinstrumente unter WOV lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- **Direkte Steuerung:** Die meisten Instrumente stellen Gefässe dar, in welchen die Kompetenzen der zuständigen Instanz ausgeübt werden. Sie schaffen unmittelbar Verpflichtungen der nachgeordneten Instanz und haben Weisungscharakter. Typische Beispiele sind der Voranschlag (Kantonsrat) und der Jahreskontrakt (Departement).
- **Indirekte Steuerung:** Andere Instrumente gestatten nur indirekt oder mit Verzögerung Einfluss auf das Handeln der nachgeordneten Instanz zu nehmen. Typische Beispiele sind die parlamentarischen Vorstösse, insbesondere der Auftrag oder der politische Indikator. Die Detaillierung des Globalbudgets und die parlamentarische Initiative wirken zwar direkt, aber erst mit Verzögerung und sind von einem andern Instrument abhängig.
- **Berichtswesen:** Die Berichterstattung gewährleistet die Rückkopplung der Entscheidung an ihre Auswirkungen. Sie schliesst den Steuerungskreislauf unter WOV.

Die Planungs- und Führungsinstrumente, welche WOV neu anbietet oder in ihrer Wirkung verstärkt, tragen je zu einer neuen Ausgestaltung des Machtverhältnisses zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bei. Ziel ist, die neuen Möglichkeiten so zu verteilen, dass das bestehende Gleichgewicht unter den Gewalten unter den veränderten Verhältnissen gewahrt bleibt. Welchen Einfluss das neue Instrumentarium auf die faktische Machtverteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat haben wird, lässt sich erst erkennen, wenn sich der Gebrauch der Instrumente eingebürgert hat. Aus heutiger Sicht lässt sich immerhin sagen, dass die Vorschläge jeder Instanz einen angemessenen Anteil am gewonnenen Steuerungspotenzial gewähren. Mit Blick auf das Parlament ergeben sich folgende Neuerungen:

- Mit dem Planungsbeschluss kann der Kantonsrat die politische Planung des Regierungsrates, namentlich Legislaturplan, IAFP, punktuell beeinflussen und steuern.
- Der Kantonsrat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Im Kompetenzbereich des Regierungsrates wirken diese Aufträge nicht als Weisung, sondern als Richtlinie.
- Mit der parlamentarischen Initiative kann der Kantonsrat Planungsbeschlüsse oder Aufträge durchsetzen, wenn der Regierungsrat ihnen nicht nachkommt.
- Der Kantonsrat bestimmt periodisch die Trennlinie der Gewaltenteilung zwischen ihm und dem Regierungsrat im Budgetbereich, indem er festlegt, für welche Dienststellen oder Aufgabenbereiche ein Globalbudget zu erstellen ist (Budgetstruktur).
- Der Kantonsrat beschliesst die Globalbudgets als Leistungs- und Finanzvorgaben auf mehrere Jahre. Mit der Globalisierung und der Saldobudgetierung tritt der Kantonsrat einen Teil seiner Budgetkompetenz an den Regierungsrat ab, hat aber das Recht, jährliche Anpassungen vorzunehmen.
- Der Kantonsrat bestimmt für jedes Globalbudget die übergeordneten Ziele der Produktgruppen und gibt einen Saldo von Aufwand und Ertrag vor. Die Output-Orientierung und die mittelfristige Ausrichtung gestatten eine Konzentration auf die politisch wichtigen Fragen. Alles Übrige – die operativen Ziele, Standards und Indikatoren für die Produktgruppen sowie alles, was die Produktebene betrifft – wird in die Kompetenz des Regierungsrates delegiert.
- Als Kompensation für die an den Regierungsrat delegierten Kompetenzen gewinnt der Kantonsrat indirekten oder verzögerten Einfluss durch die Instrumente Auftrag und politischer Indikator

sowie durch die Sanktionsmittel Detaillierung des Globalbudgets und parlamentarische Initiative.

4. WOV-Fachdienst und WOV-Ausschüsse der Sachkommissionen

Die WOV-konforme Ausgestaltung der Gewaltenteilung fördert die Kooperation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat, ohne die Kompetenzgrenzen zu verwischen. Insbesondere bleiben parlamentarische Kontrolle und exekutives Controlling getrennt. Das betriebswirtschaftliche NPM-Modell würde zwar nahelegen, die verwaltungsinterne Controlling-Philosophie auf das Verhältnis von Parlament und Regierung auszudehnen; das staatsrechtliche Prinzip der Gewaltenteilung steht dem jedoch entgegen. Zu einem gewaltenteiligen Staatsaufbau passt nur eine parlamentarische Kontrolle, welche die Controlling-Informationen der Regierung nutzt, selber aber politische und nicht Management-Instrumente einsetzt. Letztlich ist es die Politik, die bestimmt, welche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung und damit von strategischer Natur sind. Betriebswirtschaftliche Grundsätze können darum nicht allein ausschlaggebend für das staatliche Handeln sein. Die Verarbeitung von abstrakten Informationen (Budgetzahlen, Indikatoren) stellt neue und anspruchsvolle Anforderungen an Kantonsrat und Kommissionen, Controlling-Berichte sind entsprechend ihrer Natur stark kondensiert. Deshalb soll zur Unterstützung des Kantonsrates und seiner Kommissionen eine eigene Stabsstelle als WOV-Fachdienst eingerichtet werden. Aufgabe dieses Dienstes wird es sein, das Parlament fachlich zu unterstützen und bei der Auswertung der Controllingberichte Beratung zu bieten. Ausserdem wird der Dienst aus der parlamentarischen Optik Abklärungen vornehmen und das Fachgespräch mit der Verwaltung über die Definition und die Umsetzung der politischen Indikatoren führen.

Insgesamt werden Parlament und Kommissionen gestärkt, weil sie mehr und qualitativ bessere Informationen haben und deshalb ihre Entscheide fundierter treffen können. Die neuen Instrumente verbessern die Möglichkeiten des Parlaments auch im Rahmen seiner Oberaufsichtsfunktionen. Neben die klassische Verwaltungskontrolle, wie sie von der Geschäftsprüfungskommission ausgeübt wird, treten neue Aufsichtsfunktionen der ständigen Sachkommissionen (die es im Kanton Solothurn schon seit langem gibt), indem diese nicht mehr darauf beschränkt sind, Sachvorlagen des Regierungsrates zuhanden des Parlaments



vorzubereiten, sondern auch die Aufsicht über die Erfüllung der Leistungsaufträge und ihre Wirkungen auf der Grundlage des verwaltungsinternen Controllings ausüben. Zu diesem Zweck haben die ständigen Sachkommissionen im Rahmen des WOV-Versuchs Ausschüsse gebildet, denen bestimmte Globalbudgetbereiche zur vertieften Begleitung zugeteilt werden. Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung sind mit einigen der neuen Instrumente bereits aus der Versuchsperiode vertraut, die seit 1996 läuft. Das Instrumentarium von WOV wird auf Dauer aber nur Erfolg haben, wenn auf allen Stufen eine gründliche Ausbildung stattfindet, denn die erfolgreiche Umsetzung von WOV bedingt in erster Linie einen Kulturwandel im Zusammenspiel aller Beteiligten.



NPM im Kanton Basel-Stadt in der Warteschlaufe

Jürg Stöcklin, Präsident der Reformkommission I des Grossen Rates Basel-Stadt

Bereits im Herbst 2001 hatte der Regierungsrat des Kantons BS auf Grund seiner insgesamt positiven Beurteilung eines mehrjährigen Pilotprojekts beschlossen, Vorbereitungen für eine flächendeckende Einführung von NPM in der kantonalen Verwaltung in Angriff zu nehmen. Ein dem Parlament beantragter Projektkredit, ermöglichte es diesem, sich zum ersten Mal zu einer flächendeckenden Ausdehnung von NPM in der kantonalen Verwaltung zu äussern. Obwohl sich eine deutliche Mehrheit des Grossen Rates nicht grundsätzlich gegen eine staatsweite Einführung von NPM aussprach, wurde der beantragte Kredit vom Parlament nicht bewilligt. Nicht bereits im Jahre 2004, wie vom Regierungsrat beabsichtigt, sondern frühestens im Jahre 2005 soll NPM flächendeckend eingeführt werden. Kritisiert wurde vom Parlament in erster Linie, dass ein als notwendig erachtetes NPM-Steuerungsmodell noch nicht existiert. Obwohl die Vorbereitungen in der Verwaltung für eine flächendeckende Einführung von Globalbudgets weit fortgeschritten sind, wurde ein solches Steuerungsmodell vom Regierungsrat bisher nicht einmal in seinen Grundzügen vorgelegt. Auf Antrag der Reformkommission beschloss der Grosse Rat deshalb gleichzeitig mit der Ablehnung des Kredits Leitsätze für ein solches Steuerungsmodell. Diese Leitsätze sollen die parlamentarische Mitwirkung bei einer gesamtstaatlichen Ausdehnung von NPM sicherstellen. Ein neue Reformkommission II wurde beauftragt, die dafür notwendige Gesetzgebungsarbeit zu begleiten.

1. Bisherige Erfahrungen mit NPM im Kanton Basel-Stadt

Die Reformkommission des Grossen Rates war sich mit dem Regierungsrat zwar einig, dass die bisherigen Erfahrungen mit NPM auf der Ebene der Verwaltungsführung positiv sind. Kritisch beurteilte die Kommission hingegen den politische Bereich, d.h. die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung, für welche das Pilotprojekt auch in der Beurteilung des Regierungsrates wenig Erfahrungen beisteuern konnte. Fragen der politischen Steuerung mittels Wirkungs- und Leistungszielen, die Regelung der Kompetenzabgrenzung zwischen

Exekutive und Legislative, im speziellen die Frage, wie das Parlament bei Globalbudgets nicht nur die Finanzen, sondern auch die Leistungsinhalte bzw. Leistungsziele beeinflussen kann, sind im Kanton Basel-Stadt bisher ungenügend bearbeitet worden. Zwar war vor zwei Jahren mit dem Politikplan ein neues Planungsinstrument eingeführt worden, welches in einem zukünftigen NPM-Steuerungsmodell nicht nur für die Regierung, sondern auch für das Parlament einen wichtigen Stellenwert haben soll. Der Regierungsrat machte aber in seinem Ausgabenbericht zur flächendeckenden Einführung von NPM keine Aussagen über die ersten Erfahrungen mit diesem neuen Instrument; auch nicht darüber, wie der Politikplan weiterentwickelt oder welchen Stellenwert dieser in einem zukünftigen Steuerungsmodell haben soll. Gleichzeitig mit dem Politikplan war auch ein neues parlamentarisches Instrument, der Planungsauftrag eingeführt worden. Dies in der Absicht, dass das Parlament mit dem neuen Instrument, Einfluss auf die mittelfristige Planung nehmen kann, als Kompensation für den Verlust seiner Kompetenzen bei der Detailbudgetierung. Bei einer flächendeckenden Einführung von NPM müsste der Politikplan nicht nur für den Regierungsrat, sondern auch für den Grossen Rat zu einem Instrument der mittelfristigen Steuerung werden. Sein Inhalt und seine Form haben deshalb für das Parlament einen hohen Stellenwert. Unter NPM muss die politische Steuerung von Leistungen und Finanzen notwendigerweise mehrstufig sein. Wenn das Budget erst einmal vorliegt, ist es, ausser in Ausnahmefällen, für eine Veränderung der Leistungsinhalte von Globalbudgets zu spät. Aus der Sicht einer Mehrheit des Grossen Rates ist es deshalb unbefriedigend, dass der Grosse Rat den Politikplan nur zur Kenntnis nimmt und der Regierungsrat immer wieder betont, dass dieser sein mittelfristiges Planungsinstrument ist, hingegen nicht auch dasjenige des Parlaments.

Die ersten Erfahrungen mit dem Politikplan und dem Planungsauftrag waren jedenfalls für viele Parlamentarier ernüchternd. Verlangt wurde deshalb von der Reformkommission, dass die im Politikplan formulierten Zielsetzungen durch messbare Grössen (Kennzahlen und Standards) ergänzt werden und dass zu überprüfen ist, ob der Grosse Rat nicht Teile des Politikplans beschliessen sollte. Von der Reformkom-

mission wurde auch kritisiert, dass bisher ungeklärt ist, wie eine direkte Leistungssteuerung mittels Globalbudgets durch den Grossen Rat erfolgen soll. Dass dies nicht einfach ist, ergibt sich schon daraus, dass je nach Umfang, Globalbudgets sehr heterogen sein können, u.U. sehr unterschiedliche Leistungen einschliessen und deshalb die formulierten Leistungsziele schwierig zu formulieren sind bzw. sehr abstrakt ausfallen. Ausserdem sind die finanziellen Konsequenzen veränderter Leistungsziele in der Regel nicht unmittelbar ersichtlich. Die Reformkommission äusserte sich auch dahingehend, dass die Information, mit welchem Personalaufwand eine bestimmte Leistung erbracht wird, bekannt sein und das Parlament in die Lage versetzt werden muss, den Konkretisierungsgrad seiner politischen Steuerung, die "Flughöhe", festzulegen.

2. Offene Fragen – wenig Antworten

Obwohl dem Regierungsrat bekannt war, dass aus Sicht des Grossen Rates eine ganze Anzahl wichtiger Fragen offen, bzw. im Hinblick auf einen Grundsatzentscheid für eine flächendeckende Einführung von NPM noch zu klären sind, machte er in seinem Begehren für den Projektkredit für eine Ausdehnung von NPM auf die gesamte Verwaltung keine Aussagen dazu. Er erkannte zwar erstmals die Notwendigkeit eines gesamtstaatlichen NPM-Steuerungsmodells, unterliess es jedoch darzulegen, welche Vorarbeiten dafür bereits geleistet wurden und wie ein solches Steuerungsmodell zumindest in seinen Grundzügen aussieht. Ohne dass die Konturen einer NPM-Steuerung erkennbar sind, muss offen bleiben, wohin die Reise geht. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass das ambitionöse Ziel des Regierungsrates, bereits im nächsten Jahr flächendeckend mittels Globalbudgets zu führen, im Parlament auf Vorbehalte stiess, hätte doch dieser Zeitplan für die Erarbeitung der notwendigen gesetzlichen Grundlagen nur wenige Monate Zeit gelassen. In dieser Situation entschloss sich die Reformkommission, dem Parlament Leitsätze vorzulegen, die die Anforderungen an ein politisches Steuerungsmodell aus der Sicht des Grossen Rates festhalten, und die als Leitplanken für dessen Erarbeitung dienen werden.



3. Leitsätze des Grossen Rates des Kanton BS für ein politisches Steuerungsmodell

Die wichtigsten der vom Grossen Rat verabschiedeten Leitsätze beinhalten folgendes:

1. Im Rahmen eines NPM-Steuerungsmodells ist zu prüfen, ob der Grosse Rat Teile des Politikplans nicht nur zur Kenntnis nimmt, sondern beschliesst.
2. Der Grosse Rat beschliesst jährliche Produktegruppen-Globalbudgets. Diese schliessen einen Leistungsauftrag mit ein, der durch Standards, Kennzahlen und Indikatoren soweit konkretisiert ist, dass die Zielerfüllung gemessen und politisch überprüft werden kann.
3. Die direkte Leistungssteuerung durch den Grossen Rat im jährlichen Budgetprozess muss gewährleistet sein. Dazu sind die politischen Instrumente anzupassen.
4. Der Grosse Rat genehmigt Produktegruppen pro Aufgabenbereich und legt dadurch den Konkretisierungsgrad seiner politischen Steuerung fest.
5. Das Berichtswesen ist neu zu regeln und muss über die Zielerfüllung Auskunft geben. (...)
6. Den Kommissionen stehen Leistungsvereinbarungen, sowie Kosten- und Leistungs-informationen auf der Ebene der Produkte für ihre Arbeit zur Verfügung.
7. Die Fristen für die Behandlung von Politikplan, Budget und der zugehörigen Berichterstattung sind sinngemäss aufeinander abzustimmen.
8. Dem Prinzip "Kein Ziel ohne Standards, Indikatoren und Kennzahlen" ist weitgehendst Rechnung zu tragen. Diese dienen der politischen Beurteilung der Zielerfüllung, zusätzlich ermöglichen sie ein Benchmarking mit andern Gemeinwesen.
9. Das Controlling ist so auszubauen, dass die Leistungskontrolle als Grundlage für Entscheide des Grossen Rates gewährleistet ist. (...)



Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung im Kanton Aargau

Liselotte Käser Felder, Stv. Leiterin Gesamtprojekt WOV Kanton Aargau

Das im vergangenen Herbst in die Vernehmlassung geschickte Reformpaket besteht aus drei Elementen: der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, der Parlamentsreform und der Finanzkontrolle.

Zentrales Anliegen der Vorlage ist, durch Verbesserungen im Bereich der politischen Planung und Steuerung die staatsleitenden Funktionen sowohl des Grossen Rats wie auch des Regierungsrats zu stärken.

Zwischen der Parlamentsreform und der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung besteht ein enger inhaltlicher Zusammenhang. Beide Projekte orientieren sich an Leitsätzen des Grossen Rats zur wirkungsorientierten Planung und Steuerung von Aufgaben und Finanzen. Zeitgleich soll die Finanzkontrolle auf die neue Führungsmethode ausgerichtet werden.

1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV

Mit der vorgeschlagenen Rechtssetzung in der Verfassung und im Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) werden die wichtigen Eckpfeiler der WOV festgelegt. Insbesondere wird das Verhältnis von Grosse Rat und Regierungsrat abgebildet. Bewusst wurde darauf verzichtet, bereits im Gesetz eine detaillierte Festlegung z.B. der Verfahren und Abläufe oder der Kompetenzen innerhalb der Verwaltung aufzunehmen. Hierzu stehen im Kanton Aargau die Dekrete – im Kompetenzbereich des Grossen Rats – und die Verordnungen – im Kompetenzbereich der Regierung – zur Verfügung.

WOV baut auf der gewaltenteiligen und hierarchischen Struktur des Kantons auf. Der Gesetzesentwurf legt die Instanzen Grosse Rat, Regierungsrat mit der Verwaltung (Departemente, Staatskanzlei), Gerichte und Büro des Grossen Rats fest. Sie gelten als Steuerungsinstanzen. Die Finanzkontrolle steht in der Organisation des Regierungsrats. Bei den Gerichten ist zu beachten, dass die Zielsetzung und Planung durch den Grossen Rat nicht die bundesverfassungsrechtlich zu garantierende richterliche Unabhängigkeit tangieren darf. Der Grosse Rat wird seinen eigenen Betrieb (Plenum, Kommissionsbetrieb, Parlamentsdienst) selbst steuern. Charakteristisch für WOV ist der Wechsel

von der Input- zur Wirkungssteuerung. Das Verwaltungshandeln und die Politik orientieren sich dabei konsequent an den Wirkungen. Die politische Steuerung soll sich auf die wesentlichen Entscheidungen (Staatsleitung, strategische Ebene) konzentrieren und die Ausführung auf operativer Ebene der Verwaltung überlassen. WOV gibt der politischen Steuerung wie auch der betrieblichen Führung ein Instrumentarium in die Hand, mit dem die Führungsaufgaben besser wahrgenommen werden können. Mit Hilfe der transparenten Verknüpfung von politischen Inhalten mit den entsprechenden Finanzen wird die Politik in die Lage versetzt, gut informiert ihre Entscheidungen über Art und Umfang öffentlicher Aufgaben zu treffen. In Form von Zielen und Sollwerten erhält sie die Möglichkeit, die Wirkungen des Verwaltungshandelns zu steuern. Die Verwaltung erhält ihrerseits dank neuer betriebswirtschaftlicher Instrumente (modernes Rechnungswesen mit Kostenleistungsrechnung, Controlling usw.) die Voraussetzung dafür, ihre Leistungen effizienter zu erstellen.

Markante Neuerungen zeigen sich bei der Konzeption der politischen Planungs- und Steuerungsinstrumente. Es wird neu ein langfristiges Planungsinstrument, das Entwicklungsleitbild, geben. Das mittelfristige Steuerungsinstrument soll als Aufgaben- und Finanzplan ausgestaltet sein, dabei werden wie auch im Budget die Zielsetzungen und Finanzen verknüpft. Damit ist sichergestellt, dass über die ganzen Steuerungsprozesse bis hin zur Berichterstattung die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen stattfindet.

Die Vorlage WOV besteht aus folgenden Erlassen:

- Teilrevision der Kantonsverfassung
- Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), das materiell einer Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes entspricht, mit integrierter Teilrevision des Organisationsgesetzes und weiterer Erlasse.

2. Parlamentsreform

Hauptziel der Parlamentsreform ist die Anpassung von Organisation, Instrumenten, Support und Infrastruktur des Grossen Rats an die künftige Planung und Steuerung von Aufgaben und Finanzen.

In organisatorischer Hinsicht steht die neue Kommissionsstruktur im Vordergrund.

Es sollen Fachkommissionen gebildet werden, welche für einen oder mehrere der vom Grossen Rat zu steuernden Aufgabebereiche zuständig sind, und zwar sowohl für die Sach- wie für die Finanzbelange. Die bisherige Zahl der ständigen und nichtständigen Kommissionen wird dadurch wesentlich reduziert.

Das neu vorgesehene Instrument des Auftrags gibt dem Grossen Rat die Möglichkeit, dem Regierungsrat in dessen Zuständigkeit Prüfungsaufträge zu erteilen. Es kompensiert teilweise den Verlust an Einflussmöglichkeiten, der mit dem Wechsel von der Detail- zur Globalsteuerung verbunden ist.

Der Support des Grossen Rats soll durch den Ausbau des heutigen Ratssekretariats zu einem Parlamentsdienst verbessert werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, damit das Milizsystem des Grossen Rats weiter bestehen kann. Damit dies möglich ist, brauchen die Parlamentsorgane und die einzelnen Mitglieder eine bessere Unterstützung.

Die Mitgliederzahl des Grossen Rats ist nicht Gegenstand der Vorlage zur Parlamentsreform, obwohl sie für den Betrieb des Grossen Rats eine wichtige Rolle spielt. Aufgrund der Volksinitiative "Abspecken beim Grossen Rat" ist eine separate Botschaft des Regierungsrats zur Frage der künftigen Grösse des Parlaments hängig. Der Grosse Rat hat die Verkleinerung zwar deutlich abgelehnt, aber das letzte Wort haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Mai dieses Jahres. Ob eine allfällige Verkleinerung des Grossen Rats gleichzeitig mit der Parlamentsreform bereits auf die nächste Legislaturperiode realisiert werden kann, hängt letztlich von der nach dem Volksinitiativentscheid erforderlichen Änderung des Grossratswahlgesetzes ab.

Zusätzliche Änderungen im Rahmen der Parlamentsreform, die keinen direkten Zusammenhang mit der künftigen Planung und Steuerung von Aufgaben und Finanzen haben, betreffen die Themen Ausstand, Unvereinbarkeit, Wahlsystem, Einbezug des Grossen Rats im Rahmen der "Aussenpolitik" sowie die Einführung der gesteuerten Selbstregulierung von privaten Organisationen im Rechtssetzungsbereich.

Die Vorlage Parlamentsreform besteht aus folgenden Erlassen:

- Teilrevision Kantonsverfassung (bei WOV integriert)
- Teilrevisionen des Geschäftsverkehrsgesetzes, der Geschäftsordnung des Gros-



sen Rats, des Grossratswahlgesetzes, des Unvereinbarkeitsgesetzes und des Gemeindegesetzes

3. Finanzkontrolle

Die Neuregelung der Finanzkontrolle zielt darauf ab, insbesondere die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle zu stärken. Die Stellung der Finanzkontrolle soll auf die künftige Organisation und die Funktionsweise des Grossen Rats abgestimmt werden. Ein weiteres Element betrifft die Möglichkeit des Grossen Rats, die Finanzkontrolle mit Prüfungsaufträgen zu betrauen. Schliesslich macht auch die zunehmende Dezentralisierung der kantonalen Verwaltung und die vermehrte Delegation von Kompetenzen an die Organisationseinheiten im Rahmen von WOV eine Verstärkung der Kontrolle erforderlich.

Der Regierungsrat hat sich bei dieser Ausgangslage dafür entschieden, für die Finanzkontrolle ein eigenes Gesetz zu schaffen. Er folgt mit dieser Konzeption dem Vorbild des Bundes sowie der Kantone Bern und Zürich. In anderen Kantonen sind ebenfalls Bestrebungen im Gang, Stellung und Aufgaben der Finanzkontrolle auf Gesetzesstufe zu regeln.

Der nun vorliegende Gesetzesentwurf ist strategisch darauf ausgerichtet, einerseits die heute geltenden Revisionsgrundsätze für die Finanzaufsicht (Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit der Haushaltsführung) aufzunehmen sowie den neuen Führungsinstrumenten ein ebenbürtiges Kontrollinstrument entgegenzusetzen.

Die Vorlage besteht aus dem neuen Gesetz über die Finanzkontrolle (GFK), mit dem die bisherigen Bestimmungen über die Finanzkontrolle des Finanzhaushaltsgesetzes aufgehoben werden.

4. Weiteres Vorgehen

Die Vernehmlassungsfrist lief Ende Januar 2003 ab. Der Regierungsrat beabsichtigt, dem Grossen Rat die Botschaft für die erste Lesung vor den Sommerferien 2003 zuzustellen. Parallel zur Verfassungs- und Gesetzesberatung soll die Anschlussrechtssetzung auf Stufe Dekret und Verordnung erarbeitet werden.



Le Grand Conseil valaisan et les réformes de la gestion politique et administrative: développements récents

Xavier Bertelletto, collaborateur scientifique au Centre de management public de l'Etat du Valais

1. Une réforme globale impliquant fortement le parlement

Le projet de réforme de la gestion publique valaisanne a débuté en 1994 déjà. Après une première phase visant à analyser systématiquement les prestations de l'administration cantonale dans le but avoué de mettre en évidence et réaliser des économies (1995-1998), une seconde phase destinée à améliorer la performance du secteur public valaisan a débuté en 1997. Cette seconde phase s'inscrit dans les démarches de "Nouvelle gestion publique" déployées par plusieurs cantons et la Confédération. Même si les projets de réformes diffèrent d'une collectivité à l'autre, ils se réfèrent tous à une philosophie commune: gestion orientée vers les effets et les résultats, clarification des compétences entre le politique et l'administration, utilisation des contrats de prestations comme élément central de la conduite, actions administratives plus proches des bénéficiaires des prestations, etc. Si le projet de réformes valaisan devait cependant avoir une spécificité, celle-ci serait à chercher dans la forte implication du Grand Conseil.

Le présent état des lieux permettra de préciser l'implication du parlement valaisan dans les réformes, de présenter le "contrat politique", instrument spécifique du Grand Conseil, ainsi que les expériences réalisées, notamment avec les commissions thématiques nouvellement instituées.

2. Une nouvelle gestion expérimentée par six unités pilotes

Le canton du Valais a ancré ses réformes dans la "loi sur les clauses expérimentales pour les unités pilotes du projet de réforme cantonale Administration 2000". Cette loi prévoit l'introduction de la gestion par contrats de prestations et budgets globaux pluriannuels, la mise en place d'un système de suivi et de contrôle de la réalisation des contrats ainsi que la délégation aux unités pilotes de compétences élargies en matière financière et de gestion du personnel. Depuis 1998, les principes de gestion énoncés dans la loi sur les clauses expérimentales et ses quatre ordonnances s'appliquent à six unités pilotes: l'office des améliorations foncières, le service de la santé publique, la haute école valaisanne, le service de la sécurité civile et militaire, le service des routes et des cours d'eau, le

service des bâtiments, monuments et archéologie. Au terme d'une première phase (1998-2001), la loi sur les clauses expérimentales a été prorogée afin de poursuivre en 2002 et 2003 le développement de la nouvelle gestion publique et de ses instruments auprès des unités pilotes. La prorogation avait également pour but de familiariser le parlement issu des urnes en 2001, et appelé à se prononcer sur une éventuelle généralisation dans le courant de la législature, avec les nouveaux principes de gestion. Le modèle expérimenté avec les unités pilotes a par ailleurs servi de base au développement d'un système de management de la qualité adapté au secteur public conforme à la norme ISO / Public management 9001, ainsi qu'au développement d'un système d'information, de communication et documentation électronique e-DICS. Ce dernier ambitionne de mettre en évidence les informations de gestion et de direction adaptées aux différents niveaux (parlement, gouvernement et administration).

Les différentes approches, complémentaires, ont non seulement permis d'enrichir les expériences réalisées par les unités pilotes, mais également contribué à ancrer les réformes dans de nombreux services de l'administration. Grâce à la gestion par mandats de prestations et enveloppe globale, aux démarches qualité et à la mise en place de l'e-DICS, les trois-quarts des unités organisationnelles de l'Etat du Valais ont posé des bases solides en vue de l'instauration d'une véritable gestion orientée vers les effets et les résultats. Le processus de réformes est cependant long et repose, pour l'heure encore, sur des bases légales limitées dans le temps.

Afin de mettre un terme à l'expérimentation pilote et à la double voie qui en découle (services pilotes régis selon des règles spécifiques mais devant néanmoins satisfaire à certaines exigences de la gestion traditionnelle, d'une part; services pilotes et services traditionnels, d'autre part), un groupe de travail interne, emmené par le président de la délégation du Conseil d'Etat aux réformes, procède actuellement à une évaluation des différentes actions entreprises durant la phase expérimentale 1998-2003. Son rapport est attendu pour la fin avril 2003. Il précisera les principes et instruments qui, moyennant cas échéant quelques adaptations, pourront être retenus et généralisés à l'ensemble de l'administration. Sur cette base,

le Conseil d'Etat adressera en septembre 2003 au Grand Conseil un message et un projet de loi, dans le but de donner une assise durable et généralisée aux principes et instruments de gestion testés depuis 1998.

3. Trois niveaux de contrats de prestations

Le modèle de gestion développé en Valais repose sur un enchaînement de contrats de prestations à trois niveaux. Ces différents contrats permettent au parlement, au gouvernement et à l'administration de disposer chacun d'un instrument de direction et de gestion adapté à leurs besoins spécifiques.

- La base de l'édifice est constituée par le "contrat politique". Le "contrat politique" (mandat de prestations défini par le politique) est l'instrument de direction permettant au Grand Conseil et au Conseil d'Etat de négocier et consolider, pour chaque unité pilote, les objectifs politiques à moyen terme (quatre ans). Ces objectifs sont complétés par des priorités et des critères de qualité et de performance. Des budgets globaux précisent par ailleurs les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs convenus.

En complément aux objectifs souvent très généraux énoncés dans la législation, le contrat politique doit permettre au parlement d'orienter l'action publique à moyen terme, de fixer les priorités et de formuler précisément les effets / résultats souhaités par l'activité des services. S'inscrivant dans la démarche de planification quadriennale et de budgétisation, les contrats politiques instaurent un lien direct entre les ressources affectées à la réalisation des politiques sectorielles et les effets et résultats attendus par ces dernières. Le contrat politique contribue ainsi à améliorer de manière substantielle l'information transmise au parlement. Ils fournissent par ailleurs une base solide pour le suivi des politiques sectorielles (rapport de controlling) réalisé deux fois par an, à l'occasion du budget et du compte.

- Les objectifs politiques sont déclinés en un certain nombre de "programmes de prestations et de financement". Ce deuxième niveau de contrat – ou "contrat de management" – est l'instrument du gouvernement et des services



centraux. Il permet de déterminer, au niveau gouvernemental, la stratégie à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs politiques négociés avec le parlement (priorisation des actions, coordination des politiques sectorielles, allocation des ressources financières et humaines...).

- Le "contrat d'exécution" définit les produits et les prestations que les départements et services doivent réaliser pour mettre en œuvre les programmes fixés par le gouvernement. La définition précise des plans d'action et des responsabilités opérationnels ainsi que l'instauration d'un controlling au niveau des départements et des services permettent d'accroître les compétences déléguées aux services. En contrepartie, le contrat d'exécution apparaît comme un support standardisé d'information, de pilotage et de contrôle du chef de service sur lequel sont structurés divers instruments (saisie du temps de travail en fonction des produits, gestion documentaire, processus...).

Pour mettre en place ce système de gestion à trois niveaux, le canton du Valais a choisi une approche "top-down", du contrat politique au contrat d'exécution. Cette approche a eu le mérite de fournir d'emblée au Grand Conseil des informations de nature politique. Elle a ainsi contribué à faire en sorte que le parlement se détache progressivement du travail de détail qu'il fournit trop souvent pour se concentrer sur les véritables options politiques pluriannuelles relevant de sa sphère de responsabilité. La concrétisation première des contrats politiques a par ailleurs favorisé l'effet de levier réalisé par la commission de réformes pour l'ensemble du projet. Cette manière de procéder a en revanche conduit à certains retards au niveau opérationnel; retards que les démarches qualité ont partiellement réussi à combler.

4. Un puissant vecteur de changement: la commission de réformes

De juin 1996 à mai 2002, le relais parlementaire des réformes a été assuré par une commission de projet instituée à cet effet, la commission de réformes. Cette commission a fait un travail remarquable et a été un important moteur des réformes valaisannes. Dès le début du processus, la commission de réformes s'est très fortement impliquée dans la négociation des contrats politiques, veillant à ce que les différentes composantes des contrats (objectifs et priorités politiques, critères de qualité et de performance notamment) traduisent les

préoccupations du parlement. Le suivi très systématique que cette commission a effectué lors des controllings successifs lui a permis d'acquérir une solide connaissance de la matière et de devenir un partenaire de négociation crédible apprécié des chefs de département et des unités pilotes. Lors de chaque processus du budget ou du compte, des discussions approfondies ont été organisées entre les représentants du parlement et les Conseillers d'Etat en charge des différentes unités pilotes. Le degré de réalisation des objectifs et des priorités a été analysé, l'adéquation entre les ressources financières et humaines et les objectifs vérifiée, le contenu des contrats amélioré.

L'engagement marqué et constant de la commission de réformes a cependant eu un dangereux revers: progressivement, les réformes sont devenues l'affaire de cette commission et le parlement, dans son ensemble, a eu de plus en plus de peine à s'identifier à une démarche jugée technique et politiquement peu valorisante.

Complexe de prime abord, le contrat politique est un instrument exigeant pour le député qui souhaite en connaître tous les tenants et aboutissants. Certains défauts de jeunesse, la durée du processus de réformes et l'incompréhension ont de plus favorisé les esprits sceptiques, qui ont tendance à mettre le moindre dysfonctionnement sur le dos des contrats politiques, sans pour autant voir ce que cet instrument peut amener à la députation.

Un nouveau souffle devenait nécessaire. Il viendra des réformes du parlement.

5. Les réformes du parlement

Parallèlement à l'accompagnement des unités pilotes, et conformément à son cahier des charges, la commission de réformes a entrepris une profonde réflexion destinée à redynamiser le parlement valaisan. Quand bien même toutes les propositions faites par la commission de réformes n'ont finalement pas été acceptées, le projet de réformes du parlement a abouti, conférant aux réformes valaisannes une véritable dimension globale: réformes de la gestion politique et administrative.

Pour la première fois en Valais, la commission de réformes a fait un large usage de l'initiative parlementaire pour faire aboutir les différentes révisions constitutionnelles, législatives et réglementaires nécessaires à la concrétisation du projet "Parlement 2000". Ces réformes sont entrées en vigueur le 1er mai 2002. Elles correspondent à celles réalisées par la plupart des cantons suisses actifs en matière de nouvelle gestion publique.

Parmi les innovations introduites, mentionnons:

- La révision du rythme des sessions: passage de quatre sessions d'une semaine à sept - dix sessions de trois jours réparties tout au long de l'année.
- La création d'un véritable service parlementaire indépendant de l'administration qui devra, à terme, non seulement s'occuper de la logistique parlementaire mais également fournir aux organes du Grand Conseil et aux commissions un appui scientifique.
- La réorganisation des organes du Grand Conseil: renforcement de la présidence et du bureau du Grand Conseil, suppression de la conférence des présidents de groupe.
- La création de sept commissions thématiques permanentes recouvrant l'ensemble des domaines d'activités de l'état:
 - Commission des institutions, de la famille et des affaires extérieures
 - Commission de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
 - Commission de l'équipement et des transports
 - Commission de l'économie et de l'énergie
 - Commission de la sécurité publique
 - Commission de l'enseignement, de la formation, de la culture et du sport
 - Commission de l'agriculture, du tourisme et de l'environnement.

La création des commissions thématiques amène à redéfinir les processus de travail du parlement et à les inscrire dans une plus grande continuité. Avant les réformes, le Grand Conseil disposait de trois commissions permanentes de haute-surveillance (commission des finances, de gestion et de justice) et nommait, pour chaque objet traité, une commission ad hoc. Avec l'instauration des commissions thématiques, dix commissions possèdent des tâches permanentes. En effet, quand bien même les commissions agissent en fonction des objets attribués par le bureau du Grand Conseil, leurs missions ne se limitent pas au strict examen des projets législatifs. La loi sur l'organisation des Conseils leur attribue une tâche permanente de planification et de suivi de leur thème.

La volonté de concentrer l'activité des commissions thématiques sur les objectifs des politiques publiques, et non sur la gestion opérationnelle des services, tend à favoriser les contrats politiques et les lignes directrices de la politique gouvernementale rédigées sous forme d'objectifs comme instruments privilégiés des commissions thématiques.

Les premiers travaux réalisés notamment dans l'accompagnement des unités pilotes laissent entrevoir de belles opportunités.



Dans un état de droit moderne –et le Valais ambitionne de l'être–, le parlement doit participer activement à la définition et au suivi des politiques publiques (élaboration législative et évaluation des effets des lois adoptées, planification et controlling politique, approbation des budgets et des comptes axés sur les différentes dimensions de la performance du secteur public que sont la qualité, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience). Le changement culturel est cependant important pour que les députés habitués pour la plupart à intervenir sur des points de détails, électoralement ou régionalement certes importants, concentrent leurs réflexions sur la fixation et la réalisation d'objectifs politiques définissant le cadre et les grands axes de l'action publique.

6. Quelques enseignements...

Les expériences réalisées avec les commissions thématiques en 2002 permettent déjà de tirer quelques enseignements, au niveau du parlement:

- Les mandats de prestations (contrat politique) nécessitent de la part des parlementaires un travail important. Le traitement des contrats par le plénum, accompagné d'un certain nombre d'informations (rapports, séminaires...), ne suffit pas et ne saurait remplacer un travail de détail, sur un cas concret. L'expérience montre que plusieurs séances sont nécessaires pour que les commissions s' "approprient" du contrat politique, qu'elles en comprennent véritablement la structure, le contenu. Le passage de la commission de réformes aux commissions thématiques a permis d'élargir le nombre de députés directement concernés par les contrats politiques. Il a par là même contribué à augmenter la compréhension des députés et l'acceptation de ce nouvel instrument.
- Les contrats politiques permettent une bonne vue d'ensemble des objectifs poursuivis par le Conseil d'Etat dans la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles. Ils fournissent de solides repères aux commissions thématiques: "Les contrats politiques et leur controlling (...) permettent au Grand Conseil et à ses commissions de définir clairement l'information nécessaire au suivi régulier des domaines d'activité de l'Etat. Etendu à l'ensemble des thèmes, l'énoncé d'objectifs, de priorités, de critères et d'enveloppes globales améliore et systématise l'information transmise

au Grand Conseil"¹. Le suivi régulier effectué à l'occasion des procédures du budget et du compte permet d'acquérir et de maintenir une bonne connaissance du thème. Celle-ci ne peut être que bénéfique au traitement des objets législatifs périodiquement attribués aux commissions thématiques. De par les informations de direction politique qu'ils contiennent, les contrats politiques et leurs rapports de controlling sont des instruments adaptés pour les parlementaires de milices.

- Le Conseil d'Etat doit absolument agir auprès des départements et services concernés pour qu'ils rédigent des contrats politiques et des rapports de controlling pertinents, contenant l'information politique nécessaire et suffisante pour les députés. Le Grand Conseil l'appelle de ses vœux : " Le controlling (du contrat politique) doit permettre de préciser les points forts de l'exercice à venir et les mettre en relation avec les chiffres du budget. (...) Dans bien des cas, les rapports de controlling sont trop vagues et ne donnent pas suffisamment d'indications"¹. Le contrat politique est certes l'élément de base sur lequel est bâti tout un système de gestion. Dans la relation entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, il est également un instrument de communication devant permettre de rendre intelligible les différentes politiques sectorielles. La marge de progression est encore importante.
- Les discussions des contrats politiques et de leurs rapports de controlling font parties intégrantes du processus du compte et du budget. L'intégration dans la discussion budgétaire d'une dimension nouvelle, orientée objectifs et résultats à atteindre, apparaît cependant difficile. Le "tout financier" prédomine encore. Les collaborations entre les commissions thématiques et les commissions de finances et gestion, traditionnellement actives lors des budgets et des comptes, doivent encore être systématisées. L'indication des montants nets par objectif politique, programme de prestation et produit (ces derniers, à titre indicatif) est une information facilement compréhensible par le Grand Conseil qui apporte un complément apprécié aux rubriques financières.
- Le législateur valaisan a voulu maintenir une distinction entre les commissions de haute surveillance et les commissions thématiques. Ces dernières ne sont donc pas habilitées à contrôler la gestion du Conseil d'Etat, cette tâche étant dévolue aux commissions de

haute surveillance finances et gestion. Les commissions thématiques sont en revanche appelées à systématiser les tâches de planification et de suivi des politiques sectorielles. Dans cette perspective, la négociation d'objectifs politiques et l'appréciation périodique de leur mise en œuvre, dans le but d'adapter et d'améliorer l'action publique, revêt un rôle essentiel qui doit être clairement distingué des contrôles a posteriori de la gestion administrative. La distinction entre le contrôle de la gestion administrative et le suivi des politiques publiques, dans une perspective de collaboration constructive entre les pouvoirs (controlling) est difficile à instituer. Elle nécessite l'instauration d'une véritable culture de direction politique, dans laquelle le Grand Conseil a un rôle à jouer, complémentaire à celui de l'exécutif.

- L'instauration de commissions thématiques, avec des tâches bien précises en matière de suivi des politiques sectorielles, est à même de décharger les commissions de haute surveillance, qui selon leur propre aveu peinent à remplir leurs missions². Ce recentrage des activités des commissions de finances et gestion nécessite en revanche une bonne coordination entre les commissions permanentes du Grand Conseil. Les commissions de haute surveillance et les commissions thématiques doivent collaborer activement et inscrire leurs actions dans une nécessaire complémentarité. Cette coordination entre les commissions évitera de réaliser des actions redondantes. Elle permettra par ailleurs aux commissions de haute surveillance, finances et gestion, d'intégrer l'appréciation sectorielle réalisée par les commissions thématiques et de consolider les priorités énoncées dans une appréciation globale des finances et de la gestion de l'Etat.
- L'implication progressive des commissions thématiques dans le suivi des politiques publiques est un objectif exigeant qui présuppose un travail régulier tout au long de la législature. Pour le mener à bien, les commissions thématiques, et particulièrement leur président et rapporteur, doivent pouvoir disposer d'un appui scientifique de la part du service parlementaire.

7. Les réformes: avant tout un état d'esprit!

Avec les réformes du parlement entrées en

¹ Rapport commun de la commission des finances et de la commission de gestion au sujet du budget 2003 des unités pilotes, BSGC session de novembre 2002, pp. 346 ss.

² Rapport de la commission de gestion, BSGC session de février 2001, pp. 1237-1238



vigueur le 1er mai 2002, le Grand Conseil valaisan s'est donné les moyens de réfléchir plus systématiquement aux questions politiques importantes relevant de sa sphère de compétence. Il pourra ainsi encore mieux remplir ses devoirs constitutionnels. Comme souvent cependant, l'adoption des modifications légales et réglementaires n'est qu'une première étape. Encore faut-il appliquer les textes dans l'esprit des initiants. Il en va ainsi des réformes du parlement. Il en ira de même avec la gestion par mandats de prestations qui sera très certainement étendue à l'ensemble de l'administration, selon des modalités qui restent à définir, ces prochaines années.

"Les lois ne sont que des lois, si l'on peut dire, et tout reste à jouer..."³ A nous d'y contribuer, activement!

De plus amples renseignements sur les réformes de la gestion publique entreprises à l'Etat du Valais sont disponibles sur internet:

www.vs.ch ➡ Actualités ➡ Les réformes à l'Etat du Valais

³ Sylvie Trosa dans le "Guide de la gestion par programmes, vers une culture du résultat", à propos de la loi organique sur la loi de finances instituant de manière généralisée la "nouvelle gestion publique" en France.



Rolle des Parlamentes bei der Entwicklung des Programms FLAG im Bund

Irene Moser, Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, Bern

Der Bundesrat hat FLAG nach einer fünfjährigen Pilotphase auf das Jahr 2002 in ein definitives Programm FLAG überführt. Zwei von den Aufsichtskommissionen des Parlamentes eingesetzte FLAG-Subkommissionen haben den Prozess intensiv begleitet und für die Weiterentwicklung einige Leitplanken gesetzt. Das Parlament will in Zukunft verstärkte Steuerungsmöglichkeiten im Globalbudgetprozess erhalten und verlangt eine detailliertere Verankerung von FLAG im Gesetz. Die neu geschaffene Konsultation der Leistungsaufträge wird beibehalten.

1. Entwicklung von FLAG bis heute

1.1 Das Pilotprojekt FLAG

Der Bundesrat hat 1996 das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, in geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung eine neue Führungsform gemäss dem Konzept "Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)" einzuführen. FLAG ist ein Verwaltungsführungsmodell nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM). Es bezweckt, das staatliche Handeln stärker als bisher an messbaren Leistungen und Wirkungen zu orientieren, Aufgaben und Verantwortungen stufengerecht an Verwaltungseinheiten zu delegieren und bewährte Führungsinstrumente aus der Privatwirtschaft zu übernehmen. Bis heute wurden zwölf Ämter bzw. Verwaltungsstellen auf FLAG umgestellt (Meteo-Schweiz, Bundesamt für Landestopographie, Centro Sportivo Tenero, Swissmint, Bundesamt für Kommunikation, Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung, Zentrale Ausgleichsstelle, Vollzugsstelle für den Zivildienst, Landwirtschaftliche Forschung, Gestüt, Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe, Bundesamt für Sport). Die FLAG-Ämter repräsentieren etwa 7 Prozent der Stellen und 5 Prozent der Funktionsausgaben der Bundesverwaltung¹. Nach dem in den letzten Jahren in der Bundesverwaltung entwickelten 4-Kreise-Modell², das die Organisationsformen von Verwaltungseinheiten des Bundes nach

dem Grad ihrer Autonomie darstellt, bilden die FLAG-Ämter den 2. Kreis. Sie sind voll in die Departementsstrukturen integriert und Teil der zentralen Bundesverwaltung.

a) Rechtsgrundlagen

Am 1. Oktober 1997 traten mit dem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010) die rechtlichen Grundlagen für FLAG in Kraft. Artikel 44 RVOG gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, für bestimmte Gruppen und Ämter der Verwaltung Leistungsaufträge (für in der Regel vier Jahre) zu erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit zu bestimmen. Nach Artikel 38a des Finanzhaushaltgesetzes (FHG, SR 611.0) kann der Bundesrat die Rechnungslegung für die FLAG-Ämter besonders regeln und dabei Abweichungen von den Grundsätzen der Rechnungsführung (Vollständigkeit, Einheit, Bruttodarstellung, Spezifikation und Jährlichkeit) vorsehen. Die Rechnung der FLAG-Ämter bleibt aber Teil der Staatsrechnung und des Voranschlages (Abs. 2).

b) Einflussnahme des Parlamentes: Konsultationsverfahren und Auftrag

Die eidgenössischen Räte haben auf Antrag ihrer Staatspolitischen Kommissionen (SPK) bei der Beratung des RVOG das Konsultationsverfahren für Leistungsaufträge im Rahmen des FLAG-Projekts sowie das Instrument des Auftrages eingefügt.³ Mit diesen zwei Neuerungen sollten geeignete Instrumente für eine parlamentarische Einflussnahme auf die Erteilung von Leistungsaufträgen geschaffen werden.

Das RVOG sieht in Artikel 44 Absatz 2 vor, dass der Bundesrat die zuständige parlamentarische Kommission zu konsultieren hat, bevor er einen Leistungsauftrag erteilt. Mit Artikel 22^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.11) hat das Parlament zudem die Möglichkeit, mit dem Instrument des Auftrages den Bundesrat anzuweisen, einen Leistungsauftrag zu erlassen oder abzuändern, wobei der Auftrag als Richtlinie wirkt, von der der Bundesrat nur in begründeten Fällen abweichen darf.

Mit der heutigen Regelung können die Legislativkommissionen im Rahmen des

Konsultationsverfahrens Modifikationen des Leistungsauftrages lediglich als Anregungen an den Bundesrat übermitteln. Dieser hat bisher die meisten dieser Anregungen zwar aufgenommen, wäre aber dazu formell nicht verpflichtet. Will das Parlament eine Änderung durchsetzen, muss es einen Auftrag (Art. 22^{quater} GVG) erteilen.

Das Instrument des Auftrages wurde im Rahmen des Konsultationsverfahrens bis anhin nie verwendet. Der Grund dafür mag darin liegen, dass die bisher von parlamentarischen Kommissionen konsultativ behandelten Leistungsaufträge für FLAG-Ämter kaum politisch umstrittene Inhalte aufwiesen. Der Auftrag hat jedoch auf anderer Ebene seinen Zweck erfüllt: Er wurde damals - gegen den Widerstand des Bundesrates (BBl 1997 IV 1400 ff.) - auch aus grundsätzlichen Überlegungen eingeführt, um dem Parlament in einem Teilbereich der Verwaltung die Möglichkeit zu geben, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates in der Form einer verbindlichen Richtlinie einzuwirken. Inzwischen wurde der Auftrag an den Bundesrat mit Artikel 171 in die neue Bundesverfassung (BV, SR 101) vom 18. April 1999 aufgenommen. Das neue Parlamentsgesetz (ParlG, BBl 2002 8160 ff.), das voraussichtlich auf den Legislaturwechsel im Dezember dieses Jahres in Kraft gesetzt wird, führt das Prinzip des Auftrages in leicht modifizierter Form mit der Motion, die neu auch eine Massnahme im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates verlangen kann, für die gesamte Bundesverwaltung ein (Art. 120 ParlG).

Mit Art. 65 RVOG verpflichtete das Parlament zudem den Bundesrat, ihm spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des RVOG einen Evaluationsbericht zur Umsetzung von FLAG vorzulegen.

c) Begleitung des Pilotprojekts durch das Parlament

Während der Pilotphase von FLAG haben die Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzkommissionen) beider Räte das Projekt intensiv begleitet und sich insbesondere mit den Steuerungsinstrumenten von FLAG näher befasst. Für die parlamentarische Behand-

¹ Zum Ganzen siehe etwa „Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001 über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG)“, BBl 2002 3535 ff.; Eidgenössisches Personalamt/Eidgenössische Finanzverwaltung, *Konzeptbericht* "Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)" vom 3. April 1996.

² Siehe etwa Evaluationsbericht FLAG, Fn 1, S. 3538 f.; Konzeptbericht, Fn 1, S. 7; Ulrich Zimmerli/Andreas Lienhard, „Privatisierung“ und parlamentarische Oberaufsicht, in: Wolfgang Wiegand (Hrsg.), *Rechtliche Probleme der Privatisierung*, Berner Tage für die juristische Praxis – BTJP 1997, Bern 1998, S. 179.

³ Vgl. Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte, Bericht der Expertenkommission vom 15. Dezember 1995 betreffend Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, BBl 1996 II 428 ff., S. 501.



lung der FLAG-Ämter haben die Büros der beiden Räte Richtlinien⁴ erlassen. Gemäss diesen Richtlinien bildeten je eine Subkommission der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zusammen die FLAG-Subkommissionen der beiden Räte, die jährlich den Voranschlag, die Rechnung und den Geschäftsbericht der FLAG-Ämter prüften. Im Rahmen dieser Tätigkeiten haben die FLAG-Subkommissionen laufend die Zielerreichung überprüft und im Dialog mit der Verwaltung die Entwicklung und Verbesserung der zur Prüfung der Zielerreichung erforderlichen Indikatoren unterstützt. Gemäss den Richtlinien der Büros wurden die Leistungsaufträge von den zuständigen Legislativkommissionen im Konsultationsverfahren behandelt.

1.2 Externe Evaluation

Das Reformprojekt FLAG wurde während der Pilotphase von zwei externen Instituten (Institut für Organisation und Personal der Universität Bern; Interface, Institut für Politikwissenschaft, Luzern) in drei Phasen wissenschaftlich evaluiert. Die Studie untersuchte die politische Steuerung, die betriebliche Steuerung, die betrieblichen Abläufe und die Wirkungen für die Zielgruppen Parlament, Departemente, betroffene Verwaltungsstellen, Kunden und Projektleitung.⁵

Die Evaluatoren kamen *zusammenfassend* zum Ergebnis, dass das Modell FLAG grundsätzlich funktionsfähig ist. Sie orteten aber insbesondere im Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen Bundesamt, Departement, Regierung, Parlament noch Verbesserungsmöglichkeiten. In Bezug auf das *Parlament* stellten die Evaluatoren fest, dass die Abwicklung des FLAG-Instrumentariums nach anfänglichen Schwierigkeiten heute vergleichsweise gut funktioniert. Sie beobachteten eine Teilung des Parlaments in einen engagierten und gut informierten sowie einen eher passiven und schlecht informierten Teil. Gründe für diese Zweiteilung sahen sie in der fachlichen und zeitlichen Überforderung eines Teils der Parlamentsmitglieder mit den FLAG-Geschäften. Als mangelhaft bezeichneten sie die Standardisierung der FLAG-Unterlagen für das Parlament.⁶ Auf Stufe Parlament empfahlen sie, das Parlament stärker in die Gestaltung des Leistungsauftrages einzubeziehen sowie eine Weiterbil-

dungsoffensive im Parlament zu lancieren. Konkret schlugen sie vor, dass die Legislative verbindlich über die Ziele des Leistungsauftrages beschliessen soll.⁷

1.3 Evaluationsbericht des Bundesrates

Am 19. November 2001 legte der Bundesrat in Erfüllung des parlamentarischen Auftrages gemäss Art. 65 RVOG dem Parlament seinen Evaluationsbericht FLAG vor.⁸ Der Bundesrat kam darin zum Schluss, dass Konzept und Instrumentarium von FLAG grundsätzlich tauglich seien, die Funktionsfähigkeit des Modells FLAG gegeben sei und sich auf allen Ebenen positive Veränderungen in Richtung der gesetzten Ziele und Wirkungszusammenhänge feststellen liessen, sofern das Modell konsequent umgesetzt werde. Aufgrund dieser Ergebnisse hat der Bundesrat beschlossen, FLAG schrittweise auszubauen. Dabei soll die Reichweite von FLAG (bzw. die Anzahl der FLAG-Ämter) mittelfristig verdoppelt bis verdreifacht werden. Nach Meinung des Bundesrates sollte der Ausbau auf freiwilliger Basis durch die Departemente erfolgen, wobei der Aufwand für die Umstellung auf FLAG auf allen Stufen reduziert und die Instrumente vereinfacht werden sollten. Diese Änderungen wollte der Bundesrat ohne Anpassung der heutigen gesetzlichen Grundlagen vornehmen. Der Bundesrat betrachtete die Pilotphase von FLAG mit dem Evaluationsbericht als abgeschlossen. Auf Anfang 2002 führte er das Projekt FLAG in ein definitives *Programm FLAG* über.

1.4 Berichte der Aufsichtskommissionen

Im Frühjahr 2002 befassten sich die FLAG-Subkommissionen der beiden Räte intensiv mit dem Evaluationsbericht FLAG des Bundesrates und fassten ihre Kritiken und Änderungswünsche in je einem Bericht zusammen. Die Berichte, die in den wesentlichen Punkten übereinstimmen, wurden von der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission jedes Rates zu Händen ihres Rates verabschiedet.⁹ Die beiden Räte nahmen in der Herbstsession vom Evaluationsbericht FLAG formell Kenntnis und überwiesen gleichzeitig eine Motion der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates zur Weiterentwicklung von FLAG¹⁰.

a) Zustimmung zum Bundesrat

Mit dem Bundesrat einverstanden erklärten sich die FLAG-Subkommissionen insbesondere in folgenden Punkten:

- Mittelfristige Verdoppelung bis Verdreifachung der Reichweite von FLAG in der Bundesverwaltung
- Die Einführung von FLAG soll wie bis anhin vorwiegend in Verwaltungsbereichen mit betrieblichem Charakter erfolgen, nicht aber in Bereichen, wo eine enge Führung durch die Politik erfolgt und entsprechend detaillierte Budgetvorgaben erforderlich sind.
- Für FLAG in Frage kommen sollen künftig auch Subventionsämter.
- Die Bundesverwaltung soll sich neben FLAG auch anderen Instrumenten und Massnahmen, die eine verstärkte Wirkungsorientierung zum Ziel haben, nicht verschliessen.
- Der Aufwand für FLAG soll auf allen Stufen reduziert, die einzelnen Instrumente sollen vereinfacht und die Berichterstattung und das Reporting sollen wesentlich und standardisiert werden.

b) Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Bundesrat

Nicht einig mit dem Bundesrat waren die FLAG-Subkommissionen insbesondere in einem wesentlichen Punkt: Der Bundesrat war der Ansicht, dass das Modell FLAG keine Kompetenzverschiebung vom Parlament zum Bundesrat bewirke. Die Aufgabe der detaillierten Budgetrubriken werde durch eine verbesserte Information zur Leistungserstellung und durch bessere Transparenz der Kosten kompensiert. Die FLAG-Subkommissionen waren demgegenüber der Meinung, das FLAG-Modell in der bisherigen Form gehe mit einer Einschränkung des Parlamentes im Bereich der Budgethoheit einher, weil das Parlament nur noch über ein Globalbudget pro FLAG-Amt verbindlich beschliessen kann. Deshalb dränge sich eine Verstärkung des parlamentarischen Einflusses im FLAG-Bereich auf.

In den getrennten Beratungen wählten die beiden FLAG-Subkommissionen zunächst unterschiedliche Ansätze zur Lösung dieser Frage. Die nationalrätliche FLAG-Subkommission wollte den Einfluss des Parlamentes im Bereich des Leistungsauftrages stärken und mit einer Parlamentarischen Initiative die Genehmigung des Leistungsauftrages durch das Parlament einführen. Die

⁴ Parlamentarische Behandlung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets; Richtlinien der Büros des Stände- und des Nationalrates vom 28. August bzw. 3. September 1998.

⁵ Norbert Thom/Andreas Balthasar/Stefan Rieder/Adrian Ritz: Schlussbericht der Evaluation des Projekts "Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG" in der Schweizerischen Bundesverwaltung, November 2001 (<http://www.iop.unibe.ch/Public-Management/index.html>).

⁶ Schlussbericht, Fn 5, S. 205.

⁷ Schlussbericht, Fn 5, S. 8.

⁸ Evaluationsbericht FLAG, Fn 1.

⁹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Ständerates vom 28. Juni und vom 29. August 2002 zum Bericht des Bundesrates über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, BBl 2002 6583 ff.; Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Nationalrates vom 21. und 22. August 2002 zum Bericht des Bundesrates über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, BBl 2002 7810 ff.

¹⁰ Mo. 02.3381 Verankerung der finanziellen Steuerung mit FLAG im Finanzhaushaltrecht. Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs der Verwaltung.



FLAG-Subkommission des Ständerates war der Meinung, der Leistungsauftrag stelle ein Führungsinstrument des Bundesrates dar und eine Genehmigung durch das Parlament würde zu einer Vermischung der Kompetenzen führen. Hingegen sollte ihrer Meinung nach die Steuerung durch das Parlament im Budgetprozess gestärkt werden. Die ständerätliche FLAG-Subkommission wurde in ihrer Haltung durch ein von der Eidgenössischen Finanzverwaltung in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten der Universität Bern zur Frage der Genehmigung der Leistungsaufträge im FLAG-Bereich bestärkt. Die beiden Staatsrechtler Ulrich Zimmerli und Andreas Lienhard kamen zum Schluss, dass die Verwaltungsführung nach der Funktionenordnung im gewaltenteiligen System klar der Regierung zuzuordnen ist (Art. 178 Abs. 1 BV). Da der Leistungsauftrag im FLAG-Modell des Bundes ein Instrument der Verwaltungsführung ist, würde die Genehmigung durch das Parlament der Kompetenzordnung zuwiderlaufen und die Verantwortlichkeiten verwischen. Die Genehmigung des Leistungsauftrages sei auch nicht mit dem für das Parlament geltenden Milizprinzip vereinbar, da die Leistungsaufträge zahlreiche operative Vorgaben enthalten, die für eine parlamentarische Behandlung als nicht stufengerecht erscheinen.¹¹

Schliesslich schloss sich die FLAG-Subkommission des Nationalrates im Sinne eines koordinierten Vorgehens der ständerätlichen FLAG-Subkommission an. Aus der Diskussion in den FLAG-Subkommissionen resultierte schliesslich die Überweisung der Motion der GPK des Ständerates¹² (siehe dazu unter Ziff. 2 hiernach).

2. Weitere Entwicklung des Programms FLAG

2.1 Umsetzung der Motion der GPK des Ständerates

Mit der Überweisung der Motion der GPK des Ständerates hat das Parlament Leitplanken für die Weiterentwicklung des Programms FLAG gesetzt. Die Motion verlangt dreierlei:

- Der Bundesrat soll das Konzept FLAG rechtlich klar verankern und die heutigen gesetzlichen Bestimmungen in dem Sinne ändern, dass die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlamentes auch im FLAG-Bereich umfassend gewährleistet wird. Zu diesem Zweck soll er ein Modell vorlegen, das die Steuerung über Produktegruppen ermöglicht.
- Der Bundesrat soll die Möglichkeiten einer besseren Integration der Finanz-

und Aufgabenplanung im FLAG-Bereich abklären.

- Der Bundesrat soll die gesetzliche Verankerung von FLAG im Rahmen der Arbeiten für ein Neues Rechnungsmo-
dell Bund (NRM) vornehmen und in seiner Botschaft darlegen, welche Gesamtstrategie er in Bezug auf die zeitliche, umfangmässige und inhaltliche Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs verfolgt.

2.2 Weitere Vorgaben des Parlaments

Die Aufsichtskommissionen wollen die Weiterentwicklung im Bereich FLAG weiterhin überprüfen. Sie haben dem Bundesrat in ihren Berichten zu Händen des Parlamentes vorgeschlagen, nach weiteren vier Jahren des definitiven Programms FLAG dem Parlament erneut Bericht zu erstatten und seine Überlegungen zur Weiterentwicklung der neuen Verwaltungsführung darzulegen.

2.3 Parlamentarische Kontrolle der FLAG-Ämter

Nach der definitiven Einführung des Programms FLAG haben die Aufsichtskommissionen ihre Oberaufsicht über die FLAG-Ämter in ihre ordentlichen Strukturen zurückgeführt und die beiden FLAG-Subkommissionen aufgelöst. Damit wollen sie dem Anliegen Rechnung tragen, dass der Umgang mit den Instrumenten von FLAG in den gesamten Aufsichtskommissionen praktiziert wird und nicht einzelnen Spezialisten im Parlament vorbehalten bleibt. Die Konsultation der Leistungsaufträge erfolgt wie bis anhin durch die Legislativkommissionen.

¹¹ Ulrich Zimmerli/Andreas Lienhard, Universität Bern, Rechtsgutachten zu FLAG - Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, 15. April 2002.

¹² Siehe Fn 10.



Die Mitglieder des Zürcher Gemeindeparlamentes: Ergebnisse einer Befragung

Zürcher Gemeinderatsbefragung 2001: Ergebnisse einer Umfrage bei den Gemeindeparlamentarierinnen und Gemeindeparlamentariern*

Mitsuhiko Okamoto, University of Marketing and Distribution Sciences, Kobe, Japan

Uwe Serdült, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Schweiz

Kurt Bisang, Department of Political Science, University of San Diego CA, USA

Die Zürcher Gemeinderatsbefragung 2001 wurde von Mitsuhiko Okamoto für seine Doktorarbeit über Gemeindeautonomie und direkte Demokratie in der Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich durchgeführt (Kontaktperson in der Schweiz: Uwe Serdült). Von den 125 versendeten Fragebogen haben wir 84 ausgefüllt zurückerhalten (Rücklaufquote: 67.2%). Die Aussagen in dieser Zusammenfassung beziehen sich auf die gültigen Fragebogen der Antwortenden und nicht auf den Gemeinderat (Parlament der Stadt Zürich) insgesamt. Den Befragten stand es frei, ihre Parteizugehörigkeit preiszugeben. Von den 84 zurückerhaltenen, ausgefüllten Fragebogen wiesen 65 Angaben über die Parteizugehörigkeit auf. Die Parteienverteilung innerhalb dieser 65 Fragebogen entspricht grosso modo der Parteienstärke im Gemeinderat.¹ Wenn sich in den Antworten interessante Unterschiede entlang den Parteien zeigen, weisen wir sie in einer Fussnote aus – wohlwissend, dass diese Ergebnisse nur mit Vorsicht und als Tendenz auf den gesamten Gemeinderat übertragen werden dürfen.

Mehr als die Hälfte der antwortenden Gemeinderätinnen und Gemeinderäte (62%) sind **in der Stadt Zürich aufgewachsen**. Im Durchschnitt wenden die Ratsmitglieder über **7 Stunden pro Woche für die Arbeit im Gemeinderat** auf (inkl. Kommissionssitzungen).² Die Schwankungen betreffend Wochenaufwand sind sehr gross. Die Angaben reichen von 1 bis 17 Wochenstunden. Wenn wir Podiumsdiskussionen und Standaktionen – also die mit dem Amt verbundene Parteiarbeit – mitberücksichtigen, steigt die wöchentliche Arbeitsbelastung auf durchschnittlich 13 Stunden an. Für den grössten Teil der Antwortenden (81%) macht die **finanzielle**

Entschädigung für die Arbeit im Gemeinderat lediglich einen kleinen Teil des Einkommens aus.³ Bezüglich der beruflichen Situation sind relativ viele Gemeinderätinnen und Gemeinderäte **selbständig** (29%), im **öffentlichen Dienst** angestellt (18%) oder **in leitender Stelle in der Privatwirtschaft** tätig (17%). Insgesamt arbeitet knapp mehr als die Hälfte im Privatsektor. Über die Funktionen des Gemeinderates befragt, finden die Antwortenden am wichtigsten, dass der Gemeinderat **politische Entscheide trifft** (98%) und **plant** (77%), den **Volkswillen vertritt** (87%) sowie die **Aufsicht über die Gemeindeverwaltung** wahrnimmt (83%). Weniger wichtig ist die **Unterstützung der Politik des Stadtrates** (20%).

Die antwortenden Gemeinderätinnen und Gemeinderäte sehen sich selbst in erster Linie als **Repräsentanten ihrer Partei** (82%), aber auch des **Wahlkreises** (81%), des **Quartiers** (80%) und der **Stadt Zürich** (79%) insgesamt. Deutlich weniger wichtig gewichtet wird die Vertretung von **Interessenorganisationen** (37%) und der **Gemeindeverwaltung** (12%). Mehr als die Hälfte der Antwortenden (55%) war der Ansicht, dass die Abgeordneten im Parlament **nach ihrer eigenen Meinung stimmen** sollen, auch wenn das manchmal gegen den Willen der Wählerschaft ist.⁴ Sich an die Vorgaben der Partei zu halten, finden die wenigsten Gemeinderätinnen und Gemeinderäte (18%) wichtig. Bei 80 Prozent widerspricht die eigene Meinung derjenigen der Partei jedoch nur selten. Die politische **Unterstützung des gegenwärtigen Stadtrates** im Rat bezeichnen 41 Prozent als stark, 26 Prozent als mittel.

Eine klare Mehrheit der Antwortenden (91%) findet nicht, dass man **auf die meisten Gemeindeabstimmungen verzichten könnte**. Die Akzeptanz der direkten

Demokratie ist sehr hoch: Für 96 Prozent ist es selbstverständlich, dass eine Gemeindeabstimmung einen Beschluss des Gemeinderates umstossen kann. Immerhin 37 Prozent finden aber, dass der Beschluss des Gemeinderates oft besser ist als das Ergebnis einer Volksabstimmung. Passend zu diesen Einschätzungen äussern sich 58 Prozent dahingehend, dass die **Volksrechte in der Stadt Zürich nicht verändert werden sollen**.⁵

Auf die Frage nach der Wichtigkeit verschiedener Instanzen während des politischen Entscheidungsprozesses antworteten 42 Prozent der Antwortenden, dass die **Stimmberechtigten die wichtigste Instanz** sind. Lediglich 32 Prozent nannten in erster Priorität den **Stadtrat**. Als zweitwichtigste Instanz wurde mit 49 Prozent Nennungen der **Gemeinderat** genannt. Mit etwa gleichviel Nennungen figurieren der **Stadtrat** (32%) sowie wiederum der **Gemeinderat** (30%) als drittwichtigste Instanz.

Im Vergleich zum Gemeinderat Zürich sind in **japanischen Lokalparlamenten** die meisten Abgeordneten in leitender Stellung in der Privatwirtschaft tätig. Personen, die im öffentlichen Dienst arbeiten, dürfen nicht im Parlament Einsitz nehmen. Wie in Zürich gehören die Abgeordneten einer Fraktion an. Die Fraktionsdisziplin ist in Japan allerdings viel stärker. Ein grosser Unterschied zu Zürich und der Schweiz generell besteht bezüglich der Einschätzung der direkten Demokratie. Japanische Lokalparlamentarier sind in der Regel gegen Volksabstimmungen und täten sich schwer damit, Entscheide der Stimmberechtigten zu akzeptieren. Über direkte Demokratie haben japanische Lokalparlamentarier noch viel zu lernen!

* Unser Dank geht an die befragten Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, insbesondere an den damaligen Gemeinderatspräsidenten Rolf Walther. Für logistische Unterstützung danken wir Herrn Eggenschwiler von der Stadtkanzlei sowie den Gemeinderäten Corine Mauch und André Odermatt, die sich für Pre-Tests zur Verfügung gestellt haben.

¹ Abweichungen in Prozent (positive Werte=Überrepräsentation; negative Werte=Unterrepräsentation): CVP +2.8%; FDP +0.7%; GP +3.6%; SP -3.8%; SVP -2.3%; andere -1.0%.

² Mitglieder der FDP und SVP weisen über dem Durchschnitt liegende Wochenstunden aus, wobei bedacht werden muss, dass die FDP im Jahr der Befragung den Gemeinderatspräsidenten stellte.

³ Für SP-Mitglieder stellt die Entschädigung für den Gemeinderat zum Teil einen eher grossen oder grossen (über 3/4) Anteil am Gesamteinkommen dar.

⁴ Auffällig ist hierbei das Ausscheren der SVP-Mitglieder, die vor allem den Willen der Wählerschaft vertreten wollen, auch wenn das manchmal den eigenen Meinungen widerspricht.

⁵ Wobei Mitglieder der SVP noch eher für einen Ausbau und Mitglieder der FDP und SP eher für einen Abbau der direkten Demokratie eintreten.



Eidgenossenschaft: Neues Parlamentsgesetz

Mit den Schlussabstimmungen der Eidg. Räte über das "Bundesgesetz über die Bundesversammlung" (Parlamentsgesetz, ParlG) am 13. Dezember 2002 ist zum vierten Mal in der Geschichte des Bundesstaates das Parlamentsrecht gesamthaft neu geregelt worden

(<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/8160.pdf>).

Das neue Parlamentsgesetz, das mit dem Beginn der nächsten Legislaturperiode (1. Dezember 2003) in Kraft treten soll, enthält unter anderem folgende wichtige Neuregelungen:

- *Rechtswirkung einer Motion, die auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates abzielt* (Art. 120 Abs. 2): Eine derartige Motion ist zulässig. Wird die Motion von beiden Räten überwiesen, so kann der Bundesrat entweder die verlangte Massnahme in eigener Kompetenz treffen. Oder, will er dies nicht, so ist er aber gehalten, dem Parlament den Entwurf eines Erlasses vorzulegen, mit dem die Zuständigkeitsordnung in der Weise geändert wird, dass das Parlament die verlangte Massnahme in seiner Kompetenz treffen kann.
- *Verfahren der Motion* (Art. 121, 122): Eine Motion kann nicht mehr in ein Postulat umgewandelt, aber im Zweitrat abgeändert werden. Dieses Instrument soll damit eine präzisere und griffigere Wirkung entfalten können.
- *Verfahren der parlamentarischen Initiative und der Standesinitiative* (Art. 107-117): Der Grundsatzentscheid, dass einer Initiative Folge gegeben und ein Erlassentwurf ausgearbeitet wird, bedarf statt der Zustimmung eines Rates (Standesinitiative: bisher beide Räte) neu der Zustimmung der Kommissionen beider Räte.
- *Parlamentarische Konsultationsrechte*: Die zuständigen Kommissionen werden auf Verlangen vor dem Erlass von Verordnungen des Bundesrates konsultiert (Art. 22 Abs. 3 und Art. 151). Im Übrigen werden die bestehenden Konsultationsrechte im Bereich der Aussenpolitik beibehalten und leicht ausgebaut (Art. 24 Abs. 1 und Art. 152).
- *Grundsatz- und Planungsbeschlüsse* (Art. 28, 146-148): Die Bundesversammlung nimmt von der Legislaturplanung nicht mehr bloss Kenntnis, sondern spricht sich in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses über die Ziele der Legisla-

turplanung aus. Sie kann auch zu weiteren wichtigen Planungen und Berichten (insb. auch im Bereich der Aussenpolitik) diese verbindlichere und differenziertere Beschlussform wählen.

- *Informationsrechte* (Art. 7, 150, 153, 154): Die Bundesversammlung, ihre Mitglieder und Organe erhalten Anspruch auf diejenigen Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, unterstehen allerdings ihrerseits auch dem Amtsgeheimnis. Während für einzelne Ratsmitglieder, für die Legislativkommissionen und auch noch für die Aufsichtskommissionen gewisse abgestufte Einschränkungen der Informationsrechte bestehen, können den Delegationen der Aufsichtskommissionen keine Informationen vorenthalten werden.
- *Geschäftsverkehr zwischen Bundesversammlung und Bundesgericht* (Art. 162): Das Bundesgericht vertritt seine Anliegen in der Bundesversammlung selbst und nicht mehr durch Vermittlung des Bundesrates.

Nähere Erläuterungen finden sich im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/3467.pdf>) und in den Debatten des Nationalrates (Herbstsession 2001, Sommer- und Wintersession 2002) und des Ständerates (Frühjahrs-, Herbst- und Wintersession 2002) (www.parlament.ch).

Für weitere Auskünfte:

Martin Graf, Sekretär SPK, 031 322 97 36, martin.graf@pd.admin.ch;
Cornelia Theler, Leiterin Rechtsdienst der Parlamentsdienste, 031 322 98 68, cornelia.theler@pd.admin.ch



Confédération: Nouvelle loi sur le Parlement

Avec le vote final des Chambres fédérales sur la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl ;

<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/7577.pdf>), intervenu le 13 décembre 2002, s'est achevée la quatrième révision totale du droit parlementaire dans l'histoire de la Confédération.

La loi sur le Parlement, dont l'entrée en vigueur est prévue au début de la prochaine législature (1^{er} décembre 2003), introduit notamment les modifications suivantes:

- *Valeur juridique d'une motion qui porte sur un objet relevant du domaine de compétence du Conseil fédéral* (art. 120, al. 2): le dépôt d'une telle motion est autorisé. Si la motion est transmise par les deux conseils, le Conseil fédéral peut prendre lui-même la mesure exigée ; s'il refuse, il est tenu de présenter au Parlement le projet d'acte modifiant la répartition des attributions, de telle sorte que le Parlement ait la compétence de prendre la mesure exigée.
- *Procédure de la motion* (art. 121, 122): une motion ne peut plus être transformée en postulat, mais elle peut être modifiée par le second conseil. Cet instrument sera ainsi plus précis et plus efficace.
- *Procédure de l'initiative parlementaire et de l'initiative cantonale* (art. 107 à 117): la décision de donner suite à une initiative et d'élaborer un projet d'acte est désormais soumise à l'approbation des deux commissions de chaque conseil, contre l'approbation d'un seul conseil jusqu'à présent (sauf pour l'initiative cantonale qui requérait l'approbation des deux conseils).
- *Droit de consultation parlementaire*: avant d'édicter des ordonnances, le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale si elles le demandent (art. 22, al. 3 et art. 151). En outre, les droits de consultation actuels dans le domaine de la politique extérieure sont maintenus et quelque peu étendus (art. 24, al. 1 et art. 152).
- *Arrêtés de principe et de planification* (Art. 28, 146 à 148): l'Assemblée fédérale ne prend plus uniquement acte du programme de la législature, mais s'exprime par voie d'arrêté fédéral simple sur les objectifs du programme. Elle

peut également choisir la forme de l'arrêté fédéral, plus contraignante et plus nuancée, pour d'autres planifications ou rapports importants (notamment dans le domaine de la politique extérieure).

- *Droit à l'information* (art. 7, 150, 153, 154): l'Assemblée fédérale, ses membres et ses organes peuvent accéder aux informations qui sont nécessaires à l'exercice de leurs attributions, mais sont soumis au secret de fonction. Tandis que le droit à l'information connaît certaines restrictions, à des degrés différents, pour les députés, les commissions législatives et même les commissions de surveillance, il est illimité pour les délégations des commissions de surveillance.
- *Relations entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral* (art. 162): le Tribunal fédéral défend désormais lui-même ses intérêts devant l'Assemblée fédérale, sans médiation du Conseil fédéral.

Vous trouverez de plus amples informations dans le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001

(<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2001/3298.pdf>) et dans le compte rendu des débats du Conseil national (session d'automne 2001, session d'été et d'hiver 2002) et du Conseil des Etats (session de printemps, d'automne et d'hiver 2002) (www.parlement.ch).

Renseignements:

Martin Graf, secrétaire CIP, 031 322 97 36, martin.graf@pd.admin.ch ;

Cornelia Theler, cheffe du service juridique des Services du Parlement, 031 322 98 68, cornelia.theler@pd.admin.ch



Confederazione: Nuova legge sul Parlamento

Il 13 dicembre 2002 le Camere federali hanno adottato la legge sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl): si tratta della quarta revisione integrale della legislazione in materia di parlamento decisa nella storia del nostro Stato federale (<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2002/7271.pdf>).

La nuova legge sul Parlamento, la cui entrata in vigore è prevista per l'inizio del prossimo periodo di legislatura il 1o dicembre 2003, contiene tra l'altro le seguenti innovazioni importanti:

- *ammissibilità ed effetto giuridicamente vincolante di una mozione che concerne la sfera di competenza del Consiglio federale* (art. 120 cpv. 2). Se una mozione di questo genere è trasmessa dalle due Camere, il Consiglio federale deve prendere egli stesso le misure chieste, oppure, se non le condivide, deve sottoporre all'Assemblea federale un disegno di atto legislativo che modifichi le relative competenze in maniera da permettere al Parlamento stesso di adottare la misura chiesta dalla mozione.
- *Procedura relativa alle mozioni* (art. 121, 122): una mozione non potrà più essere trasformata in postulato; tuttavia la seconda Camera potrà modificarla. In tal modo si intende rendere più incisivo e preciso lo strumento della mozione.
- *Procedura relativa alle iniziative parlamentari e cantonali* (art. 107-117): la decisione di dare seguito a un'iniziativa ed elaborare il relativo progetto di legge necessiterà dell'approvazione delle commissioni delle due Camere; oggi l'iniziativa parlamentare richiede invece l'approvazione di una Camera e quella cantonale di ambedue le Camere.
- *Diritti di consultazione dei parlamentari*: le commissioni competenti possono chiedere di essere sentite prima dell'adozione di ordinanze del Consiglio federale (art. 22 cpv. 3 e art. 151). Inoltre sono leggermente ampliati i diritti di consultazione esistenti nell'ambito della politica estera (art. 24 cpv. 1 e art. 152).
- *Decisioni di principio e programmatiche* (art. 28, 146-148): l'Assemblea federale non si limiterà a prendere atto del programma di legislatura ma prenderà posizione sugli obiettivi di tale programma mediante un decreto federale semplice. Può scegliere questa forma più vincolante e differenziata di decreto anche

per altre pianificazioni e rapporti importanti (in particolare anche nell'ambito della politica estera).

- *Diritti d'informazione* (art. 7, 150, 153, 154): l'Assemblea federale, i suoi membri e i suoi organi avranno diritto alle informazioni di cui necessitano per l'esecuzione dei propri compiti; sottostanno tuttavia a loro volta al segreto d'ufficio. I diritti d'informazione dei singoli deputati, delle commissioni legislative e delle commissioni di vigilanza sottostanno a determinate limitazioni a seconda delle categorie; le delegazioni delle commissioni di vigilanza hanno invece accesso incondizionato a tutte le informazioni.
- *Relazioni di servizio tra l'Assemblea federale e il Tribunale federale* (art. 162): il Tribunale federale sottoporrà direttamente all'Assemblea federale le questioni inerenti alla propria attività, e non più per il tramite del Consiglio federale.

Informazioni più dettagliate si trovano nel rapporto della Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale del 1o marzo 2001

(<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2001/3097.pdf>) e nel verbale dei dibattiti del Consiglio nazionale (sessione autunnale 2001, sessioni estiva e invernale 2002) e del Consiglio degli Stati (sessione primaverile, autunnale e invernale 2002) (www.parlamento.ch).

Per ulteriori informazioni:

Martin Graf, Segretario CIP, 031 322 97 36, martin.graf@pd.admin.ch;

Cornelia Theler, capo del Servizio giuridico dei Servizi del parlamento, 031 322 98 68, cornelia.theler@pd.admin.ch



Journée des bureaux romands, 5 octobre 2002

Le 5 octobre 2002, le **Bureau du Grand Conseil genevois**, sous la Présidence de M. Bernard Annen, eut le plaisir d'accueillir la 39^{ème} rencontre des Bureaux romands, de Berne et du Tessin. Cet événement annuel est essentiel pour le maintien des liens entre les cantons et il représente une excellente occasion d'échanger des opinions sur le rôle et sur le travail des différents pouvoirs législatifs. Cette année, les débats avaient pour thème principal: "Indépendance et autonomie du Législatif par rapport à l'Exécutif – le Parlement a-t-il les moyens d'assurer sa fonction législative et de contrôle ?".

Durant cette séance extraordinaire, les délégations de chaque canton eurent l'occasion de s'exprimer sur leur vision du contrôle et de la fonction législative que remplit leur Parlement respectif.

Pour le représentant de la **délégation bernoise**, le Parlement possède les ressources nécessaires au processus législatif, bien que le moteur principal du développement de lois demeure l'Exécutif. D'autre part, seule l'initiative parlementaire échappe totalement au Gouvernement et à l'administration; les autres moyens (motions, postulats, arrêtés de principe, déclarations de planification) mis à disposition du Parlement sont liés à l'action gouvernementale. Cette action gouvernementale est toutefois contrôlable grâce au travail de trois commissions permanentes de surveillance (des finances, de gestion et de justice), considéré par le Parlement bernois comme efficace. Finalement, le canton de Berne devrait très prochainement adopter les principes de la "Nouvelle Gestion Publique" qui donne au Grand Conseil une position renforcée dans les domaines du pilotage et de la haute surveillance.

Une réforme du **Parlement fribourgeois** s'est amorcée en 1997 avec comme objectif une meilleure gestion de sa fonction législative et de contrôle grâce à des modifications du nombre de parlementaires, du rythme des sessions, l'institution généralisée de commissions permanentes, le vote électronique, etc.. Elle se poursuit aujourd'hui et s'est concrétisée par un renforcement de la Commission des finances et de gestion notamment. Toutefois, le Grand Conseil est revenu sur sa décision de généraliser les commissions permanentes, reprenant ainsi le système mixte des commissions permanentes et ad hoc ou spéciales.

Par ailleurs, le Parlement fribourgeois a

toute latitude pour modifier un texte législatif émanant du Gouvernement et c'est ainsi que la fonction législative du Grand Conseil est remplie. En effet, il est très rare que la proposition d'une loi, initiée par un député, soit imposée à l'Exécutif.

La question de la fonction de contrôle du Parlement est une question d'une particulière actualité pour le **canton du Tessin**. En effet, une nouvelle loi vient d'être votée qui devrait permettre au Grand Conseil d'exercer la haute surveillance du Conseil d'Etat. La commission de gestion et des finances auront ainsi le droit de vérifier concrètement les actes du Gouvernement et de l'administration avec un objectif d'information du Parlement et du public pour une plus grande transparence des activités étatiques. La commission devra donc s'assurer que le fonctionnement de l'administration est apte à répondre aux besoins de la société civile.

Le **canton de Vaud** vit également des moments "historiques", puisque sa constitution datant de 1896 cessera d'être en vigueur le 11 avril 2003 et la nouvelle constitution comprendra un nouvel article instaurant la haute surveillance des pouvoirs exécutif et judiciaire. La commission de gestion est chargée de concrétiser cette haute surveillance de la gestion de l'Etat. Il ressort pourtant que ce contrôle se révèle très difficile vu le peu de temps dont disposent les députés pour faire leur travail. Le Grand Conseil vaudois s'interroge donc sur la nécessité d'augmenter le taux d'activité des députés et la diminution du nombre de députés (200 jusqu'en 1998 et 150 dès le printemps 2005) afin de réduire les interventions parlementaires, ainsi que sur la naissance, un jour, d'un "cyberparlement" pour des séances du Grand Conseil sous la forme de débats sur Internet.

Le **Parlement valaisan** a bénéficié de la réforme "Administration 2000" entrée en vigueur le 1^{er} mai 2002. Les commissions permanentes de haute surveillance ont été conservées et de nouvelles entités ont été mises sur pied, baptisées "commissions thématiques". Elles examinent les objets relevant de leur compétence et en assurent le suivi. Une optique qui devrait aboutir à une plus grande spécialisation du travail du parlementaire. Le secrétariat permanent du Parlement a également été renforcé notamment au niveau de son indépendance, créant ainsi un véritable service parlementaire. Ce service aura pour tâche d'appuyer le député d'un point de vue administratif,

scientifique et logistique. Les outils mis à la disposition des députés doivent également être modernisés et le Grand Conseil valaisan mise ainsi sur l'apport incontestable de l'informatisation d'une partie du processus législatif.

Neuchâtel aspire également à une plus grande indépendance et à exercer ses responsabilités avec plus d'efficacité comme par exemple un droit d'information et de consultation plus étendu qu'auparavant pour la commission de gestion et des finances, obtenu en 1998. Pourtant, le Grand Conseil neuchâtelois se trouve confronté à des problèmes de moyens face à la complexité croissante administrative et législative, ainsi qu'au manque de temps chronique pour la chose publique. Le Grand Conseil neuchâtelois voit comme inévitable une certaine professionnalisation des députés et qu'il serait plus cohérent que le Conseil d'Etat soit élu par le Parlement plutôt que par le peuple afin d'éviter d'avoir à rendre des comptes à deux "maîtres".

Le **canton du Jura** souffre également d'un manque de personnel pour assumer son rôle législatif et de contrôle. Bien que les relations entre l'Exécutif et le Législatif soient généralement bonnes, depuis quelques années le Parlement a pris conscience de l'importance de se démarquer du Gouvernement et de tendre vers une plus grande indépendance.

Monsieur Bernard Annen, Président du Grand Conseil genevois en 2002, conclut la séance en relevant que le dénominateur commun de chaque canton est un désir de renforcement et d'une plus grande autonomie face à l'Exécutif pour garantir un meilleur contrôle, puisque comme le disait Montesquieu: "Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir."

L'intégralité des débats est publiée sur le site du Grand Conseil de la République et canton de Genève:

<http://www.geneve.ch/grandconseil/grandconseil/bureauromand2002>

Lionel Rudaz, Chargé de l'organisation et de la communication
Service du Grand Conseil de Genève
E-mail: lionel.rudaz@etat.ge.ch



Luzern: Mehr Rechte für die Aufsichts- und Kontrollkommission des Grossen Rates

Der Grosse Rat von Luzern hat einer Änderung des Grossratsgesetzes bezüglich einer Ausweitung der Kompetenzen der Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) des Grossen Rates zugestimmt. Der Grosse Rat folgte damit der Auffassung der vorberatenden Kommission, dass die AKK oder Kommissionsausschüsse der AKK ausnahmsweise Angestellte der Verwaltung ohne vorherige Anhörung der Departementsleitung und ohne Beisein des entsprechenden Regierungsratsmitgliedes befragen und Besichtigungen durchführen können sollen. Von dieser Möglichkeit ist nicht leichtfertig Gebrauch zu machen, werden doch dadurch die Führungs- und Aufsichtskompetenzen des Regierungsrates tangiert. Aus diesem Grund akzeptierte der Grosse Rat den Vorschlag der Regierung, dass ein solches Vorgehen durch einen AKK-Beschluss in der Gesamtkommission

angeordnet werden muss. Diese Änderung des Grossratsgesetzes war verständlicherweise auf Seiten des Regierungsrats des Kantons Luzern auf wenig Zustimmung gestossen.

Das Grossratsgesetz vom 28. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

§ 27a (neu)
Zusätzliche Informationsrechte der Aufsichts- und Kontrollkommission

¹ Zusätzlich zu den Informationsrechten gemäss den §§ 25 und 27 können die Aufsichts- und Kontrollkommission oder ihre Ausschüsse im Rahmen ihres Auftrags in Ausnahmefällen a. ohne vorgängige Anhörung des zuständigen Departementsvorstehers Angestellte der Verwaltung befragen und Besichtigungen vornehmen; b. ohne

Beisein des zuständigen Departementsvorstehers Angestellte der Verwaltung befragen.

² Die Aufsichts- und Kontrollkommission entscheidet über das Vorgehen nach Absatz 1.

³ Sie gibt dem zuständigen Departementsvorsteher spätestens vor Abschluss der Abklärungen Gelegenheit zur Stellungnahme. Der zuständige Departementsvorsteher ist berechtigt, Ergänzungsfragen zu stellen.

Stefano Cocchi
Leiter Kommissionendienst des Grossen Rates
E-mail: stefano.cocchi@lu.ch

Kanton Thurgau: Keine ständige Bildungs-kommission

Im Zusammenhang mit einer Motion hat der Grosse Rat des Kantons Thurgau die Frage diskutiert, ob die Vorberaterung der Bildungsvorlagen künftig durch eine ständige Sachkommission erfolgen soll. Mit 66 zu 48 Stimmen sprach sich der Rat für das bisherige System der ad hoc-Legislativkommissionen aus.

Der Kanton Thurgau gehört zur Mehrheit der Kantone, die ein gemischtes parlamentarisches Kommissionensystem mit ständigen und Spezialkommissionen kennen. Die Trennlinie zwischen ständigen und ad hoc-Kommissionen ist in der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (GOG; RB 171.1) vom 22. März 2000 relativ klar gegeben: Die Legislativkommissionen sind in der Regel ad hoc-Kommissionen, während die fünf ständigen Kommissionen (Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission; Justizkommission; Raumplanungskommission; Gemeindeorganisationskommission; Gesetzgebungs- und Redaktionskommission) vorwiegend Aufsichts- und Planungsfunktionen erfüllen.

Im Rahmen der letzten Revision der GOG (1997-2000) ist der Übergang zu einem System von ausschliesslich ständigen Kommissionen ausführlich diskutiert, schliesslich aber abgelehnt worden.

Die am 21. November 2001 eingereichte Motion forderte, dass aufgrund der wachsenden Bedeutung von Bildungsfragen im Kanton Thurgau die Vorberaterung bildungspolitischer Erlasse neu einer ständigen Sachkommission zu übertragen sei. Eine ständige Bildungskommission könne im Gegensatz zu Spezialkommissionen ihre Arbeit rasch, effizient und auf der Wissensbasis vorhergehender Vorlagen aufnehmen. Sie sei fachkompetenter, starker und kritischer Partner des Regierungsrates.

In seiner Motionsantwort unterstützte das Büro des Grossen Rates die Einführung einer ständigen Bildungskommission und beantragte mit 5 zu 3 Stimmen, die Motion erheblich zu erklären. Unterstrichen wurde dabei, dass der systematische Aufbau von Know-how in einer ständigen Kommission die Position des Grossen Rates im Sinne des Ganzen stärke. In der Ratsdebatte

überwogen indessen die Bedenken, das kohärente System der ad hoc-Legislativkommissionen einzig für den Sachbereich der Bildung aufzubrechen. Ein allfälliger Wechsel des Kommissionensystems sei – wenn überhaupt – unter Einbezug aller Themenfelder zu überlegen. Zu berücksichtigen seien dabei auch Abgrenzungsprobleme zur Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK). Mit 66 zu 48 Stimmen wurde die Motion für eine ständige Bildungskommission nicht erheblich erklärt. Die Diskussion machte deutlich, dass das Thema der ständigen Legislativkommissionen im Zug der nächsten Revision der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau erneut beschäftigen wird.

Paul Roth
Leiter Parlamentsdienste Kanton Thurgau
E-mail: paul.roth@kttg.ch



NPM-Projekt in Thun: Ablösung der Versuchserlasse und Überführung ins ordentliche Recht

Das Stadtparlament hat an seiner Dezember-Sitzung der Ablösung des bis Ende 2002 befristeten Versuchserlasses "Reglement über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Stadt Thun; WVR" zugestimmt. Ab 1. Januar 2003 wird NPM in der ganzen Stadtverwaltung (Moderne Verwaltung Thun; MVT) eingeführt und auf den selben Zeitpunkt treten folgende drei neuen Rechtserlasse in Kraft: Geschäftsreglement für den Stadtrat, Kommissionsreglement, Finanzreglement.

1. Vorgehen bei der Beratung des Geschäftsreglements

Beim Geschäftsreglement handelt es sich formal um eine Totalrevision, materiell um eine Teilrevision. Die vom Stadtrat (=Parlament) eingesetzte Spezialkommission hat in insgesamt vier Sitzungen den Entwurf der vorbereitenden Arbeitsgruppe durchberaten und zuhanden des Stadtrates einstimmig verabschiedet. Ebenso hat eine Delegation dieser Kommission den nicht in diesem Gremium vertretenen Stadtratsparteien den Entwurf erläutert.

Im Stadtratsplenum war die Vorlage unbestritten und sie wurde – unter Berücksichtigung kleinerer Änderungen – an der Dezember-Sitzung einstimmig verabschiedet.

- Straffung der Aufgabenumschreibung der parlamentarischen Kommissionen sowie teilweise Präzisierung des Verhältnisses zwischen den Kommissionen.
- Die versuchsweise eingeführte Fragestunde wird beibehalten.
- Über inhaltlich teilbare Postulate und Motionen kann neu getrennt abgestimmt werden.
- Die Informationsrechte der Kommissionen sind moderat ausgebaut worden.
- Die Entschädigungen des Stadtrates werden neu im Geschäftsreglement festgehalten.
- Schaffung einer reglementarischen Grundlage für die schon bisher gewährte Unterstützung der Parteien, namentlich beim gemeinsamen Wahlversand, den Druckkosten und der Beschaffung von Adressmaterial. Eine direkte Finanzierung der Parteien ist jedoch zur Zeit nicht vorgesehen, obschon Art. 8 Abs. 1 der neuen Stadtverfassung die Parteien ausdrücklich als Bindeglied zwischen Stadt und Bevölkerung bei der politischen Meinungsbildung bezeichnet.

Remo Berlinger
Vize-Stadtschreiber, Stadtverwaltung Thun
E-Mail: remo.berlinger@thun.ch

2. Zusammenfassung des Inhalts

Grundsätzlich werden die den Stadtrat betreffenden Bestimmungen über Kommissionen und parlamentarische Rechte des Versuchserlasses WVR definitiv ins Reglement überführt. Eine erste Anpassung hat bereits in der Zwischenrevision des WVR (Herbst 2001) stattgefunden. Weitere Anpassungen wurden aufgrund der seitherigen Erfahrungen und Anregungen in der Spezialkommission vorgenommen. Die wesentlichen Änderungen betreffen:

- Die Bestimmungen über die Ausstandspflicht sind gestrichen worden.
- Der Vize-Stadtschreiber wird neu ausdrücklich zum primären Sekretär des Stadtrates.
- Verschiedene überwiesene Vorstösse sind realisiert worden (Gestaltung der Abstimmungsbotschaft, persönliche Erklärung, Fraktionserklärung).
- Einführung der Konferenz der Fraktionspräsidenten.



Jahrestagung 2003 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP), 19./20. September 2003 in Altdorf (UR)

Am Freitag, 19. September 2003, wird ab 17.00 Uhr ein touristisches Vorprogramm angeboten.

Die Jahresversammlung findet statt am Samstag, 20. September 2003, 9.45-12.30 Uhr, im Tellspielhaus Altdorf, mit anschliessendem Apéro und Mittagessen.

Hauptreferat zum Thema

Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) auf die Parlamente

von Prof. René Rhinow, Universität Basel

Einführung in das Thema durch Ständerat Hansheiri Inderkum
Stellungnahme aus der Sicht der Konferenz der Kantonsregierungen
Tagungsleitung: Prof. Ulrich Zimmerli, Universität Bern, Präsident SGP

Nähere Informationen, insbesondere ein Anmeldetalon, sind erhältlich bei:
Sekretariat SGP, c/o Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern,
Tel. 031 322 97 36, E-Mail: spk.cip@pd.admin.ch

Assemblée annuelle 2003 de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP), les 19/20 septembre 2003 à Altdorf (UR)

Le vendredi 19 septembre 2003, il sera proposé aux participants un programme annexe qui débutera à 17h00.

L'assemblée annuelle aura lieu le samedi 20 septembre 2003, de 9h45 à 12h30, dans la "Tellspielhaus" Altdorf. Elle sera suivie d'un apéritif et d'un repas.

M. René Rhinow, professeur à l'Université de Bâle, donnera une conférence sur le thème suivant:

"Les conséquences de la Nouvelle péréquation financière (RPT) sur les parlements "

Nous entendrons également:

- M. Hansheiri Inderkum, conseiller aux Etats
 - un représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux
- Les débats seront dirigés par M. Ulrich Zimmerli, Université de Berne, président SSP

Pour tous renseignements, et pour obtenir le formulaire d'inscription, veuillez vous adresser à : Secrétariat SSP, c/o Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 97 36, E-Mail : spk.cip@pd.admin.ch



Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, T: 031 322 97 36, F: 031 322 98 67, E: martin.graf@pd.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 01 259 20 07, F: 01 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Christian Wissmann, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: christian.wissmann@sta.be.ch

Grosser Rat Luzern

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 51 10, E: stefano.cocchi@lu.ch

Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landschreiber, Standeskanzlei, 6370 Stans, T: 041 618 79 02, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Gérard Vaucher, Vice-Chancelier et 2ème secrétaire du Grand Conseil, Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 45, F: 026 305 10 48, E: vaucherg@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

François Miserez, Leiter der Kanzlei, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 85 70, F: 061 267 60 09, E: francois.miserez@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65, E: walter.mundschin@lka.bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Erna Frattini, Sekretärin des Kantonsrates, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

Kantonsrat Appenzell IR

Franz Breitenmoser, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: franz.breitenmoser@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Erich Niederer, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: Erich.Niederer@kk.ar.ch

Grosser Rat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sk.sg.ch



Grosser Rat Graubünden

Dr. Claudio Riesen, Kanzleidirektor, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 21, F: 081 257 21 41, E: claudio.riesen@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Adrian Schmid, Sekretär des Grossen Rates, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 12 42, F: 062 835 12 39, E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Dr. Paul Roth, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: paul.roth@kttg.ch

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Marianne Brélaz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 40 10, E: marianne.brelaz@chancellerie.vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, Secrétaire permanente du Grand Conseil VS, Grand Conseil, 1951 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@vs.admin.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Laurent Helfer, Secrétaire de la commission des affaires extérieures, Favière 19, 2065 Savangier, T: 032 853 70 57, E: laurent.helfer@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Claude Montavon, Vice-Chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Rue du 24 Septembre 2, 2800 Delémont, T: 032 420 50 22/23, F: 032 420 50 21, E: jean-claude.montavon@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Heinz Herrmann, Stadtschreiber, Rathausgasse 1, 5400 Baden, T: 056 200 82 04, E: heinz.herrmann@baden.ag.ch

Stadt Bern

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Rolf Butz, Stadtschreiber, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 01 863 11 24, E: info.stadt@buelach.ch

Landschaft Davos

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

Gemeinde Dietikon

Thomas Furger, Stadtschreiber, Bremgartnerstrasse 22, 8952 Dietikon, T: 01 744 36 30, E: thomas.furger@dietikon.ch

Ville de Genève

Jean Erhardt, Secrétaire général, Palais Eynard, Rue de la Croix-Rouge 4, 12 11 Genève 3, T: 022 418 29 29, E: jean.erhardt@seg.ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Kloten

Alice M. Aeberhard, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Kloten, 8302 Kloten, T: 01 815 12 90, E: alice.aeberhard@kloten.ch

Gemeinde Köniz

Matthias Burkhalter, Ratssekretär, Grosser Gemeinderat Köniz, Ratssekretariat, Schwarzenburgstrasse 236, Postfach 763, 3098 Köniz, T: 031 970 92 04, F: 031 970 92 17, E: matthias.burkhalter@koeniz.ch

Ville de Lausanne

François Pasche, Secrétaire municipal, Hôtel de Ville, Case postale 3280, 1002 Lausanne, T: 021 315 22 10, F: 021 315 20 03, E: francois.pasche@lausanne.ch

Stadt Luzern

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschgraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, E: caroline.burkart@stadt.luzern.ch



Gemeinde Opfikon

Roger Würsch, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: roger.wuersch@opfikon.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Winterthur

Arthur Frauenfelder, Stadtschreiber, Stadthaus, 8408 Winterthur, T: 052 267 51 21, E: arthur.frauenfelder@win.ch

Stadt Zug

Albert Rüttimann, Stadtschreiber, Stadthaus am Kalinplatz, 6301 Zug, T: 041 728 21 02

Stadt Zürich

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 01 216 31 10, F: 01 216 31 12, E: daniel.reuter@skz.stzh.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

Vizepräsident

Kantonsrat Thomas Dähler, Vizepräsident des Kantonsrates, Zürich

Sekretär

Martin Graf, Sekretär des Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte/secrétaire des Commissions des institutions politique des Chambres fédérales/segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali, Bern/Berne/Berna

Kassier

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Marianne Brélaz, secrétaire générale du Grand Conseil du Canton de Vaud, Lausanne

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève.

Enrico Lorenzetti, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Fernande Melly-Fux, secrétaire permanente du Grand Conseil, Sion

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Christine Schneider-Rustichelli, secrétaire parlementaire, Bienne

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona