

März 2001 – Nr. 1 – 4. Jahrgang
Mars 2001 – No. 1 – 4ème année
Marzo 2001 – No.1 – quarto 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

Erste Erfahrungen von kantonalen Parlamenten mit NPM
Premières expériences des parlements cantonaux avec la
nouvelle gestion publique

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Bund-Confédération-Confederazione, Cantons romands,
BE, GR, NE



Editorial: Neue Rollenverteilung zwischen Legislative und Exekutive - verbesserte Steuerungsmöglichkeiten für beide? Prof. Norbert Thom	Seite 3
Schwerpunkt - Le thème - Il tema Erste Erfahrungen von kantonalen Parlamenten mit NPM Premières expériences des parlements cantonaux avec la nouvelle gestion publique	
Sebastian Brändli: Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen. Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich	Seite 4
Konrad Graber: Vermehrter Einfluss des Parlamentes unter NPM? Erfahrungen aus dem Kanton Luzern	Seite 10
Kurt Fluri: Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOV, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn	Seite 12
Adrian Schmid: Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV im Kanton Aargau vor der flächendeckenden Einführung	Seite 18
Daniel Kettiger: Bern: "NEF SOLL": Entwurf für ein Gesetz über Finanzen und Leistungen	Seite 19
Mitteilungen – Nouvelles – Notizie	
Eidgenossenschaft - Confédération - Confederazione: Neues Parlamentsgesetz - Nouvelle loi sur le Parlement - Nuova legge sul Parlamento	Seite 21
Cantons romands: La perte démocratique est-elle réellement le prix à payer pour l'accroissement de la collaboration intercantonale?	Seite 25
Bern: Das bernische Parlamentsrecht ist ein Gebiet der kantonalen Gesetzgebung mit mehreren "Baustellen"	Seite 26
Graubünden: Die Rolle des Parlamentes im neuen Verfassungsentwurf	Seite 27
Neuchâtel: Grand Conseil: Création d'une commission des affaires extérieures	Seite 28
Voreinladung zur Jahresversammlung 2001 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) Invitation préalable à l'Assemblée générale annuelle de 2001 de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) Invito preliminare al congresso annuale 2001 della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP)	Seite 30
Hinweis – Indice – Nota	Seite 33
Korrespondenten – Correspondents – Correspondenti	Seite 34



Neue Rollenverteilung zwischen Legislative und Exekutive – verbesserte Steuerungsmöglichkeiten für beide?

Es wird häufig geklagt, durch die Konzeption und Instrumente der "Wirkungsorientierten Verwaltungsführung", die in der Schweiz in zahlreichen Bezeichnungsvarianten auftritt, finde eine Verschiebung der Machtverteilung zwischen Legislative und Exekutive statt. Dies alles zu Ungunsten der Legislative. Was ist von dieser Klage zu halten?

Zweifellos verlangt die neue Verwaltungsführung einen tiefgreifenden Wandel in den Gestaltungsfeldern Strategie, Struktur/Prozesse und Kultur.* Alle Bereiche der Staatsleitung und Verwaltung werden von diesem Wandel betroffen sein. Sie sollten ihn aktiv gestalten. Auf diese Weise könnten alle Betroffenen zu Beteiligten und Gewinnern werden.

Meine Grundthese lautet: Das Parlament gewinnt an Steuerungsmöglichkeiten auf der Wirkungsebene, die Regierung hingegen gewinnt an Steuerungsmöglichkeiten auf der Leistungsebene. Wie ist das zu konkretisieren?

Die Regierungsmitglieder haben nach der neuen Führungskonzeption dafür zu sorgen, dass die Leistungsaufträge ihrer Departemente/Direktionen etc. im Rahmen des Produktbudgets vom Parlament genehmigt werden, damit die Umsetzung inner-

halb der strategischen Leitplanken erfolgen kann. Bezeichnen wir das Parlament als einen Teil der politischen Führung, dann gilt es, im Gegensatz zur anders gelagerten Führungsfunktion der Exekutive, die Kontrollfunktion der Legislative im Rahmen der Führungsprozesse hervorzuheben. Die Kontrolle und Kritik der Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten durch die Legislative ist im demokratischen System von hervorragender Bedeutung. Dem Parlament kommt im Rahmen der politischen Führung die Rechtssetzungskompetenz zu. Die Regierungs- und Verwaltungskompetenz liegt bei den Exekutivbehörden. Für das Parlament und seine Kommissionen bedeutet dies beispielsweise, dass vermehrt über die längerfristig intendierten Wirkungen und strategischen Zielsetzungen staatlicher Programme sowie Gesetze inklusive deren Zielerreichung beraten werden muss und nicht mehr über detaillierte Budgetpläne und einzelne Ausgabenposten. Dadurch nimmt die in direktdemokratischen Systemen gängige Profilierungsmöglichkeit einiger Parlamentsmitglieder durch die Vertretung von bürgernahen, aber unter Umständen wenig bedeutungsvollen Anliegen ab. Die verstärkt geforderte Strategiefunktion des Parlaments (Festlegung politischer Ziele und Indikatoren) lässt sich nicht ohne Zusammenwirken mit Regierung und Ver-

waltung ausüben. Die Regierung und die von ihr geführte Verwaltung konzentriert sich stärker auf die Festlegung von Leistungszielen und Leistungsindikatoren in den einzelnen Politikfeldern. Diese machen jedoch nur Sinn, wenn sie der Erreichung der angestrebten politischen Ziele dienen. Hier muss die parlamentarische Arbeit vermehrt ansetzen. Sie gewinnt dadurch an Gewicht und reduziert Interventionen in operative Umsetzungen, sofern diese den politischen Zielen nicht zuwider laufen. Politische Kontrolle ist jedoch nur möglich, wenn zuvor entsprechende Ziele festgelegt wurden.



Prof. Dr. Norbert Thom
Direktor des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern

* Vgl. die ausführliche Darstellung in: Thom, Norbert / Ritz, Adrian: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden 2000

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.

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 2001. 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 Berne. Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

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

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2001.

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.

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 2001. 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).



Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen. Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich*

Sebastian Brändli, Kantonsrat im Kanton Zürich

Wie funktioniert New Public Management (NPM) in direkt-demokratisch verfassten Staatswesen? Wie verändert sich aufgrund NPM die mittlere der drei schweizerischen Staatsebenen? Welche Rolle im neuen Führungs- und Steuerungssystem übernimmt das Parlament, das in den Kantonen durch Milizprinzip, Volkswahl der Regierung und das ausgebaute Initiativ- und Referendumsrecht ohnehin schwach konzipiert ist? Die NPM-Erfahrungen in den schweizerischen Kantonen dürften – auch international – besonders wertvoll sein, weil auch die parlamentarisch-politische Ebene in die Reformen einbezogen wurde. Der vorliegende Beitrag soll aufgrund der Erfahrungen, die im Kanton Zürich gewonnen wurden, die grundsätzlichen Chancen und Risiken der Reformbemühungen für die kantonalen Parlamente aufzeigen.

1. Einleitung

Der Kanton Zürich gilt als schweizerischer Vorreiter neuer Politikformen in Parlament, Regierung und Verwaltung. Seit die Exekutive im Jahre 1995 den als *wif!*-Prozess bekannt gewordenen Reformprozess eingeleitet hat, haben sich im grössten schweizerischen Kanton die Formen des Politikhandelns teilweise stark geändert. Ob sich durch diese neuen Formen auch die Inhalte geändert haben, und – noch wichtiger – ob sich die Dinge zum Besseren verändern, ist damit noch nicht gesagt. Innovation allein ist noch kein positiver Wert, Immobilismus und Strukturkonservatismus aber auch nicht.

Die Reformprozesse im Kanton Zürich unterscheidet man am besten nach der Stufe, die im Zentrum der Veränderung steht. Gemeinhin spricht man mit Bezug auf drei Reformebenen von der Parlaments-, von der Regierungs- und von der Verwaltungsreform. Betrachtet man alle drei Reformen zusam-

men, so dürfte man durchaus von verfassungswürdigen Veränderungen sprechen. Nimmt man jede einzelne Reform für sich, so wurde in der Tat darauf geachtet, die verfassungsmässigen Zuständigkeits- und Abgrenzungstatbestände nicht zu tangieren. Es genügte, für die Parlamentsreform eine relativ grundsätzliche Teilrevision des Kantonsratsgesetzes (inklusive Totalrevision des Geschäftsreglementes), für die Regierungsreform in einer ersten Phase einige kleine Änderungen des Organisationsgesetzes der Regierung sowie für die Verwaltungsreform das sog. Verwaltungsreformrahmengesetz (VRRG) zu erlassen; das VRRG bildete den legislativen Startpunkt für den *wif!*-Prozess, indem wichtige Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes, des Gemeindegesetzes und des Organisationsgesetzes reformtauglich formuliert wurden.

Hätte man den Prozess von Beginn weg grundsätzlich und umfassend auf seine rechtlichen Grundlagen hin überprüft, so wäre man wohl dezidiert auf die Notwendigkeit gestossen, über die Frage des Verhältnisses zwischen den Gewalten zu diskutieren – also der Teilung und Kooperation v.a. von Legislative und Exekutive –, und somit eine Revision der Verfassung in Erwägung zu ziehen. So paradox dies klingen mag: Dass dies nicht gemacht wurde, ist wohl als ein Erfolgsfaktor der Zürcher Entwicklung anzusehen. Die zuständige vorbereitende Parlamentskommission machte allerdings nicht einfach die Augen zu. Man unterhielt sich vielmehr beim ersten legislatorischen Schritt intensiv über die Verfassungsmässigkeit der beantragten Gesetzesänderungen sowie des Reformprozesses im allgemeinen. Die Kommission kam dabei zum Schluss – und im Anschluss auch das Ratsplenum –, dass im Rahmen der Zürcher Verfassung von 1869 viele Schritte in Richtung staatlicher Modernisierung möglich seien¹.

2. Vorgehen, Prozesse, Erfolgsfaktoren

Aus diesen einleitenden Bemerkungen geht hervor, dass es kein übergeordnetes Inhalts- und Vorgehenskonzept der "Zürcher Reform" gab. Es handelt sich vielmehr um einen pragmatischen, von verschiedenen Innovationskonzepten geleiteten Erneuerungs- und Modernisierungsprozess. Immerhin wurden Leitplanken festgehalten. So hat etwa die Regierung bei ihrer Lancierung von *wif!* 1995 Rahmenbedingungen für die Verwaltungsreform formuliert, die es auch in den Augen der übrigen Akteure nicht zu verändern galt: Das betrifft insbesondere den Grundsatz der Direkteinführung der Reformen – ohne Versuchsphase und ohne Forderung nach Rückführbarkeit; dieser wurde zwar in den Anfängen in den Parlamentsdebatten immer wieder auf- und angegriffen, aber nie ernsthaft in Frage gestellt.

Welches waren die wichtigen Meilensteine, die den Zürcher Reformprozess auslösten und in Gang hielten? Zum ersten ist auf die aktive Rolle der Regierung hinzuweisen, die – mindestens für ihren Einflussbereich – eine äusserst aktive Führungskonzeption verfolgt hat. Der offizielle Start geschah 1995 durch die Regierung, indem sie die Regierungs- und Verwaltungsreform *wif!* lancierte. *Wif!* hat seither nicht nur eine grosse Zahl von Projekten ausgelöst (von denen viele unterdessen abgeschlossen sind), *wif!* hat vielmehr auch als Motor und Orientierungsquelle für weitere Reformschritte gedient. Dies vor allem über den kooperativen Ansatz, der für die Entwicklung der Reformen zwischen Parlament und Regierung verwendet wurde.

Für kooperatives Verhalten braucht es Partner. Deshalb ist als zweiter Meilenstein der eigenständige Start der Parlamentsreform durch mehrere, politisch breit abgestützte Parlamentarische Initiativen zu nennen². Wichtig für den Reformprozess ist das Prä-

*Der Artikel aktualisiert eine frühere Publikation: Brändli, Sebastian. Neue Formen des Politikhandelns. Parlamentarische Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich, erschienen in der Zeitschrift Management & Verwaltung, Nomos-Verlag Baden-Baden, Heft 4/2000, S. 211-216.

¹ Rechtlicher Experte der Kommission war Prof. Dr. G. Müller, Universität Zürich. – Zur Elastizität der Gewaltenteilung unter NPM-Aspekten vgl. Brändli, Sebastian. Der Griff nach der vierten Gewalt. Die "Produktive" - Leistungsgarant für die Staatstätigkeit. NZZ 23.08.97; Mastronardi, Philippe. Gewaltenteilung unter NPM, ZBL 9/1999, 449-464, sowie die dort aufgeführte Literatur. – Zur Frage der Zürcher Parlamentsreform vgl. auch Hösly, Balz. NPM: Herausforderung für die Parlamente? Mitteilungsblatt SGP 1/98, sowie Regierungsrat Zürich. Verwaltungsreform des Kantons Zürich *wif!* Zwischenbericht Sommer 1999 (www.wif.zh.ch).

² Die Parlamentarischen Initiativen wurden vor 1995 eingereicht und verfolgten eher die Ziele einer klassischen Parlamentsreform (Organisation in Sachkommissionen, Festlegung Debattenarten, Führung und Planung der parlamentarischen Geschäftstätigkeit) sowie Kooperation der Gewalten bzw. Staatsleitung im Bereich der politischen Planung (Einführung Regierungsprogramm).



dikat "eigenständig", wichtig ist, dass die Parlamentsreform von Beginn weg mit den übrigen Reformschritten verknüpft wurde. Zur Vorberatung der Parlamentarischen Initiativen setzte der Kantonsrat 1995 eine als "Reformkommission" bekannt gewordene Spezialkommission ein, die sich schnell zur Plattform entwickelte, auf der der Umgang des Parlamentes mit NPM diskutiert und vorentschieden werden konnte.

Die Verknüpfung der verschiedenen Reformstränge fand auch organisatorisch Ausdruck, indem in der parlamentarischen Kommission stets Mitglieder der Regierung eingeladen waren, umgekehrt im sogenannten *wif*-Lenkungsausschuss – als Fachausschuss der Regierung mit drei Regierungsräten konzipiert – zwei Mitglieder der parlamentarischen Reformkommission Einsitz nahmen. Die aktive Verknüpfung der beiden Reformen wurde aber auch bei unzähligen Abstimmungs-, Schulungs-, Öffentlichkeits- und Werbeaktivitäten gelebt. Es wurden – für Zürcher Verhältnisse: neue – Vernehmlassungs- und Ausmarchungsprozesse zwischen Parlament und Regierung erfunden und durchlaufen, was insbesondere für den Faktor Zeit und Zeitbedarf von grösster Bedeutung war.

Auf einen wichtigen Erfolgsfaktor wurde bereits hingewiesen. Es hat sich als richtig herausgestellt, dass im Reformprozess nicht alle hängigen Fragen traktandiert wurden, sondern einige wichtige Fragen ausgesondert und anderen Prozessen – insbesondere der anstehenden Verfassungsrevision – zugewiesen wurden. Solche Fragen wären z.B. die Staatsleitungsreform (Gewaltkooperation), die Grösse der Gremien (Grösse des Kantonsrates), die Stellung der Volksrechte oder die Qualität des Budgetbeschlusses (keine formalgesetzliche Ausgestaltung des Budgetbeschlusses) gewesen.

Als wichtiger Erfolgsfaktor ist schliesslich die günstige personelle Konstellation in den Führungsgremien des Reformprozesses zu nennen. Hierzu gehört nicht nur das beachtliche personelle Engagement einzelner Mitglieder des Regierungs- und des Kantonsrates für die Reformen; vielmehr ist auch als Leistung zu nennen, dass es gelang, den Reformprozess mehr oder weniger aus dem parteipolitischen Streit herauszuhalten. Dies wiederum ist wohl

eine Folge des zwischen Parlament und Regierung kooperativ angelegten Prozesses, der es z.B. bei der Globalbudgetverordnung zulies, dass die Regierung dem Kantonsrat für eine erste Phase sämtliche Daten des Globalbudgets *als vom Parlament festzulegen* überliess³. – Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Beizug guter externer Berater⁴.

3. Parlamentarische Funktionen der Zürcher Verfassung

Als grundsätzliche parlamentarische Funktionen kennen die schweizerischen Staatsverfassungen die Trias Gesetzgebung, Oberaufsicht und Budgethoheit; dazu kommen je nach Situation weitere Zuständigkeiten bei der Wahl oberster Behörden – v.a. im Bereich der Judikative – sowie im Gerichts- und Beschwerdewesen. In der Zürcher Staatsverfassung von 1869 sind die drei parlamentarischen Grundfunktionen – teils noch in der Sprache der demokratischen Bewegung der 1860er Jahre – formuliert:

1. Gesetzgebung

Art. 28. Das Volk übt im Zusammenwirken mit dem Kantonsrat die gesetzgebende Gewalt aus⁵.

Art. 31. Dem Kantonsrat kommt zu:

1. die Beratung und Beschlussfassung über alle Gegenstände, welche obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterstehen.

2. Oberaufsicht

Art. 31. Dem Kantonrat kommt zu:

4. die Überwachung der gesamten Landesverwaltung und der Rechtspflege sowie die Entscheidung der Konflikte zwischen der Verwaltung oder dem Verwaltungsgericht einerseits und den übrigen Gerichten andererseits.

3. Budgethoheit

Art. 31. Dem Kantonsrat kommt zu:

6. die Festsetzung des jährlichen Voranschlages des Staatshaushaltes vorbehaltlich der Bestimmungen in Ziffer 5 und die Festsetzung des Steuerfusses für die Staatssteuer;

und

7. die Prüfung der Staatsrechnung und der Rechnungen über die Separatgüter, die Sorge für ungeschmälerte Erhaltung des Staatsvermögens und für zweckmässige Äufnung und Verwendung seines Ertrages.

Als ungeschriebene verfassungsmässige Funktionen sind auch in der zürcherischen Verfassung Elemente der Staatsleitung sowie – in eindeutig schwächerer Form als in anderen Kantonen – ein Planungsrecht bzw. Planungsmitwirkungsrecht enthalten.

4. Die Neuorganisation des Parlamentes

Wie erwähnt ging die Initiative zur Reorganisation des Parlamentsbetriebes vom Parlament selber aus. Doch die Herausforderung *wif!* begünstigte die Reform zusätzlich, indem insbesondere zur Bewältigung der Globalbudgets neue Organisationsformen notwendig wurden. Als wichtigste Neuerung ist die in anderen Parlamenten schon länger übliche Organisation in ständige, thematisch definierte Kommissionen (Sachkommissionen) zu nennen; durch die politische Spezialisierung wird eine Effizienz- und Qualitätssteigerung angestrebt. Daneben wurden auch andere parlamentarische Innovationen gesetzlich fundiert wie die Einführung spezieller Debattenarten, die Einrichtung fachlich-professioneller Unterstützung (Parlamentsdienste) sowie die Umwandlung des bisherigen "Büros" in eine Geschäftsleitung.

Der Wechsel vom System der Spezialkommissionen auf sieben ständige Sachkommissionen war zwar nicht unbestritten, erfolgte aber vergleichsweise problemlos⁶. In Berücksichtigung des direkt-demokratischen Charakters des politischen Systems der schweizerischen Kantone sowie der gegebenen Grössenverhältnisse erfolgten die übrigen Spezialisierungsschritte allerdings behutsam. Konkret wurden insbesondere in den Bereichen "Kompetenzen der Geschäftsleitung" sowie "Zuständigkeiten der Sachkommissionen" weitergehende Entwürfe und Vorschläge zurückgenommen – dies v.a. aus zwei Gründen: Zum einen wollte man verhindern, durch eine im Bereich Planung zu starke Geschäftsleitung ein Zweiklassen-Parlament zu schaffen. Zum zweiten mussten vorhandene Befürchtungen, die Sachkommissionen würden zu selbständig, zu eifrig und zu aufwendig an die Sache herangehen, zerstreut werden: Wichtig war stets, den Charakter eines Milizparlamentes zu wahren. Die beiden Punkte verweisen im übrigen auch auf den begrenzten Charakter der zürcherischen

³ VO über das Globalbudget (612.2), § 5. Abs. 2. "Der Kantonsrat beschliesst für die Stellenstellen oder Leistungsgruppen ein Brutto- oder ein Nettobudget mit einer Leistungsumschreibung."

⁴ Experten der Universität HSG St. Gallen, Prof. Dr. K. Schedler und Prof. Dr. Ph. Mastronardi.

⁵ In Abs. 2 Art. 28 wird das Wesentlichkeitsprinzip ausgeführt und damit die legislativen Befugnisse des Parlamentes noch präzisiert: "Die grundlegenden Normen des kantonalen Rechts werden in Gesetzesform erlassen. Dazu gehören insbesondere Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Behörden, über Inhalt und Umfang der Grundrechtsbeschränkungen und der staatlichen Leistungen sowie über Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private."

⁶ Die sieben Sachkommissionen behandeln die Themen: Bildung und Kultur; Energie, Umwelt und Verkehr; Justiz und öffentliche Sicherheit; Planung und Bau; soziale Sicherheit und Gesundheit; Staat und Gemeinden; Wirtschaft und Abgaben; die drei Aufsichtskommissionen Finanz-, Geschäftsprüfungs- und Justizkommission blieben fürs erste bestehen. – Als Problemfelder haben sich fast nur die Zuweisung von Vorlagen und die Einführung des sog. Mitberichtes erwiesen.



Parlamentsreform, die sich an den Zielen klassischer Parlamentsreformen sowie am Ziel, sinnvoll auf NPM zu reagieren, orientierte. Weitergehende Reformen wie etwa Professionalisierung statt Milizparlament oder Mandatierung von Ausschüssen statt der Plenumszuständigkeit hätten wohl definitiv eine vorgängige Diskussion der Verfassungsgrundlage nötig gemacht.

5. Das Globalbudget

Wenn die nun folgenden detaillierten Betrachtungen mit der Budgethoheit beginnen (und damit die verfassungsmässige Reihenfolge kantonsrätlicher Zuständigkeiten verlassen), so geschieht das mit gutem Grund. Die Veränderungen im Bereich der Budgethoheit – mindestens in einer ersten Phase des Reformprozesses – sind als die wichtigsten anzusehen. In diesem Bereich scheint zudem die konkrete Zielsetzung der Reformen für das Parlament am einfachsten abbildbar, denn in keinem Beschluss des Parlamentes kommt die Einheit des staatlichen Handelns gleichzeitig so global *und* detailliert zur Sprache wie beim Voranschlag. In keinem Handlungsfeld ist deshalb die Gefahr der einseitigen Betrachtungsweise grösser resp. die Pflicht der ganzheitlichen Betrachtungsweise nötiger. – Auch innerhalb der Organisation Parlament ist der Budgetprozess als Prüfstein der Reformen anzusehen. Gelingt es, die angestrebte Effizienz- *und* Qualitätssteigerung wirklich zu realisieren?

Für den Budgetprozess gelten die Zielsetzungen, die auch für den gesamten Reformprozess Gültigkeit beanspruchen:

1. Ziel einer stufengemässen Zuständigkeits- und Kompetenzordnung (Stufengemässheit)
2. Ziel der Effizienzsteigerung, insbesondere durch Präzisierung der parlamentarischen "Kognition" auf die strategischen Belange (Effizienzziele)
3. Ziel der ganzheitlichen Betrachtungsweise, insbesondere vernetzte Sicht auf Leistung - Finanzierung (Qualitätssteigerung, Qualitätsziele)
4. Stärkung unternehmerischer Qualitäten in der Leistungserbringung (durch Präzisierung des Handlungsspielraums der operativen Ebene)

Die Verfolgung und Umsetzung dieser Ziele hat sich vor allem in der Institution des

Globalbudgets realisiert. Im Zürcher Reformprozess stellt das Globalbudget als *zentrale Innovation* die Beschlusseinheit des Parlamentes für eine Dienststelle (Amt) bzw. für eine sog. Hauptleistungsgruppe (Produktegruppe) dar, die vom Parlament genehmigt wird und sowohl Leistungsseite (Produkte) wie Finanzierung umfasst. – Neben dem Globalbudget sind im Zürcher Reformprozess auch Instrumente der mittelfristigen Planung (KEF, konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, inkl. Legislaturziele/-programm), das Gesetz über die Finanzrevision (Finanzkontrolle), Elemente der Leistungs- und Wirkungsprüfung sowie die Überarbeitung der im Rahmen längerfristiger Budgetveränderungen möglichen Vorstösse (Motion, Postulat), insbesondere die sogenannte Leistungsmotion entwickelt worden (vgl. Ausführungen unten).

Berichte über Erfahrungen des Parlamentes mit Globalbudgets, liegen nur vereinzelt vor⁷. Wichtig ist, dass der Paradigmenwechsel – weg vom finanzpolitisch dominierten Budgetierungsprozess hin zur angestrebten gesamtheitlichen Betrachtungsweise, also insbesondere die Vernetzung von Finanz- und Leistungsteil – noch nicht durchgehend realisiert ist. Im Parlamentsprozess sind die Abläufe mit den nötigen Kontaktstellen erst ansatzweise implementiert. Doch bereits im Budgetprozess 2000 wurden die ersten Neuansätze fruchtbar, indem die Globalbudgets (die unterdessen 50% des gesamten Budgetvolumens ausmachten) in den dafür zuständigen Sachkommissionen vorberaten wurden. Die Sachkommissionen – davon wird im Reformprozess ausgegangen – sind besser als die bisher allein zuständige Finanzkommission in der Lage, den Leistungsteil der Globalbudgets zu beurteilen. Im Budgetprozess 2001 wurden nun erstmals alle Budgetpositionen von den Sachkommissionen vorberaten. Die Ergebnisse dieser Vorberatungen wurden von der Finanzkommission überprüft und in einem gemeinsamen Antragsdokument zusammengefasst. Dabei gab es in diversen Fragen unterschiedliche Beurteilungen, teils zwischen Sachkommission und Finanzkommission, teils durch das Stellen von Minderheitsanträgen in Sach- oder Finanzkommission. Die Budgetberatung im Plenum wurde durch diese formelleren und dadurch transparenteren Positionsbezüge gegenüber früheren Beratungen nicht verlängert. Ob das auch in Zukunft so bleibt, ist natürlich nicht vorzusagen, fürs erste hat sich jedoch

bewährt, dass ein eigentliches Differenzbereinigungsverfahren in strittigen Punkten vor der Plenumsdebatte nicht eingeführt wurde. Dafür ergaben sich im Ratssplenum mehrmals ähnliche Kräftekonstellationen, die den Berichterstatter der NZZ zur Formulierung inspirierte: "Gefechtsmuster Finanzkommission gegen Sachkommission"⁸. Weil naturgemäss nicht nur Mehrheits- sondern auch Minderheitsanträge gestellt werden – und dies von mindestens zwei vorberatenden Kommissionen, eventuell ergänzt durch Einzelanträge – wird die Budgetdebatte durch die detailliertere Vorberatung in den Kommissionen jedenfalls komplizierter; es scheint aber, dass dieser Umstand dazu führt, dass Mitglieder auf Bagatellanträge (Peanuts) eher verzichten, wodurch der zeitliche Gesamtbedarf im Plenum – ich wiederhole mich – bisher nicht angewachsen ist.

Die Zusammenführung einer verbesserten Leistungsanalyse und -bewertung mit der finanzpolitischen Sicht ist trotz mehrjähriger Erfahrung noch nicht genügend realisiert; hier sind in kommenden Jahren Abläufe und Instrumente immer noch verbesserungsfähig. Auf die Darstellung der Leistungs- und Wirkungsseite bezieht sich denn auch hauptsächlich die immer wieder vorgetragene Kritik gegen Globalbudgets, die auch in der Budgetberatung 2001 nicht ausblieb. So wurden, nachdem in früheren Jahren Wirkungsindikatoren für die Universität und fürs Universitätsspital in Kritik standen, dieses Jahr vor allem jene der Kantonspolizei für ungenügend taxiert. Das zeigt, dass die Zürcher Globalbudgets, die zwar dank Orientierung an der institutionellen Verantwortung (Globalbudget pro Amt) dem Parlament wenigstens die Leistungsziele und das Leistungsniveau durch die konkrete Veranschaulichung erschliessbar machen, die höhere Hürde guter Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren – wie anderswo – noch nicht genommen haben⁹.

Was sich in der Zürcher Reform bereits gefestigt und bewährt hat, ist das Beibehalten des Jährlichkeitsprinzips – auch bei den Globalbudgets. Mehrjährige Globalbudgets sind zwar im Rahmen von Verpflichtungs- oder Programmkrediten möglich – das waren sie auch schon bis anhin –, das übliche Globalbudget ist jedoch – anders als in anderen Kantonen – weiterhin strikt jährlich; die Jährlichkeit ist aber verbunden mit der (neuen) Möglichkeit der Rückstellung resp. der Aufteilung und Neuverwendung allfälliger Rechnungsüber-

⁷ Es gibt Diplom- und Semesterarbeiten an der HSG St. Gallen und am IDHEAP, die auch die Frage des Umgangs mit Globalbudgets behandeln.

⁸ Rudolf Bolli in der NZZ 13.12.2000, S. 43.

⁹ Auf ein grundsätzliches Missverständnis ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen. Die Wirkungsziele sind wohl mit Recht – wegen ihrer strategischen Ausrichtung und ihrer gesellschaftlichen Funktion für die Politik – ein besonders geeignetes Mittel in der Hand des Parlamentes. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass das Milizparlament selber in der Lage ist, Wirkungsziele zu formulieren: Wie in Rechtssetzung und Budgetprozess üblich, ist auch betreffend der Formulierung von Wirkungszielen von Anträgen des Regierungsrates auszugehen.



schüsse; zu diesem Punkt steht eine detaillierte Evaluation noch aus. Die mittelfristige Bindung des Parlamentes, die in einem mehrjährigen Globalbudget realisiert würde, wollte die vorberatende Reformkommission – und das Plenum des Kantonsrates folgte dieser Sicht – nicht eingehen. Vielmehr schied man die Kompetenzen bei der Mittelfristplanung klar aus: Die Regierung plant und legt ein mittelfristiges Instrument vor; der Kantonsrat hingegen dankt für die Informationen des KEF, nimmt dessen Daten aber nur zur Kenntnis.

6. Mittelfristige Steuerung und Leistungsmotion

Damit bleibt die Planungsbefugnis in Zürich weiterhin eine nur abgeleitete parlamentarische Grundfunktion. Es gibt Kantonsverfassungen, die dem Parlament ein eigenständiges Recht auf Planung einräumen – so v.a. als Fundierung der (Mit)Bestimmung über Legislaturziele, Finanzplanungen und auch Spezialplanungen (z.B. Raum- oder Verkehrsplanung)¹⁰. In der Zürcher Verfassung ist aber die Planungskompetenz nur aus dem Budgetrecht sowie aus dem parlamentarischen Vorstossrecht hinsichtlich von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug (Motionen und Postulate) ableitbar.

Das genannte mittelfristige Planungsinstrument des Regierungsrates ist der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), dessen Hauptteil nach Globalbudgets aufgebaut ist. Er ist für den Regierungsrat das mittelfristige Controllinginstrument, das ihm den aus betriebswirtschaftlicher Sicht unabdingbaren "geschlossenen Führungskreislauf" ermöglicht. Der KEF benennt in einem einführenden Teil übergeordnete Entwicklungsziele ("Legislaturschwerpunkte", "Regierungsprogramm"). Im Hauptteil ist die flächendeckende integrierte Leistungs- und Finanzplanung enthalten. Ein dritter Teil ist detailliert den Veränderungsschwerpunkten gewidmet (Projektblätter). Die Planung wird jährlich rollend nachgeführt und ist übersichtlich nach dem 5-Ebenen-Prinzip aufgebaut (siehe unten). Das Parla-

ment ist wie erwähnt in diesen mehrjährigen Führungskreislauf – auf eigenen Wunsch – nicht eingeschlossen, sondern lediglich informativ einbezogen. Das Parlament wird damit nur bedingt als "Aufsichtsrat" (Verwaltungsrat) des "Unternehmens Staat" konzipiert. Es geht selber keine flächendeckenden mittelfristigen Verbindlichkeiten ein. Die Bedienung des Parlamentes mit dem KEF hat so lediglich den Zweck, dass die mittelfristige Beeinflussung, die durch Leistungsmotionen bezüglich der weiterhin jährlichen Globalbudgets erfolgen kann, in Kenntnis der regierungsrätlichen Planungsabsichten geschieht.

Der Findungsprozess der kantonsrätlichen Reformkommission über die Frage, wie das Parlament sich gegenüber einer sich unternehmerischer gebärdenden Regierung und Verwaltung verhalten soll, war lang und schwierig. Bereits im heutigen System hält ein Teil des Kantonsrates das Parlament der Regierung gegenüber als inferior bis ohnmächtig. Die bisherige reale Entwicklung der verfassungsmässigen Teilung der Gewalten – säkular ablesbar am Entstehen einer der Regierung unterstellten Verwaltung – kann in dieser Sichtweise mit Einführung neuer, von der Regierung ein weiteres Mal dominierten methodischen Entwicklung nur verlieren. Ein anderer Teil des Parlamentes – bis heute die Mehrheit – will an der Gewaltenteilung festhalten, aber eine Konzeption verfolgen, die der modernen Staats- und Führungsentwicklung Rechnung trägt. In diesem Verständnis sind Globalbudgets und KEF nicht nur als Stärkung der Führungsverantwortung der Regierung, sondern auch als Verwesentlichung und Stärkung der Parlamentsarbeit zu sehen.

Um eine solche Zäsur sichtbar zu machen, hat die Reformkommission es auch für richtig erachtet, den traditionellen Vorstossarten *Motion und Postulat* einen spezifischen Ressourcen- und Leistungsvorstoss in Form der *Leistungsmotion (LM)* an die Seite zu stellen. Inhaltlich bringt die LM keine neuen Rechte des Parlamentes, weshalb seine Ziele auch mit den bisherigen Vorstossarten hätten verfolgt werden

können. Die LM nimmt aber spezifisch Bezug auf den Budgetprozess im Zeitalter des Globalbudgets und vereinfacht und präzisiert deshalb in prozeduraler Hinsicht die Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament. Will eine LM auf das nächste Budget Wirkung entfalten, muss sie bis Ende Januar eingereicht werden. Insofern stellt die LM eine Verknüpfung des jährlichen Globalbudgets mit dem KEF dar und ermöglicht dem Parlament, bei der mittelfristigen Planung mitzuwirken – ohne sich die unumschränkte jährliche Budgethoheit selber einzuschränken.

Weil ein solches Wundermittel kostbar ist, wurden hohe politische Hürden errichtet und ein kompliziertes Verfahren festgelegt. Das Einreichen einer LM ist den ständigen Kommissionen vorbehalten, die mit Dreiviertelmehrheit beschliessen müssen. Ein solch hohes Quorum wurde auch deshalb für legitim erachtet, weil mit der LM alternative Leistungsumschreibungen sowie das Durchführen von Leistungs- und Wirkungsprüfungen – allenfalls gegen den Willen der Regierung – erzwungen werden können¹¹.

Die Leistungsmotion befestigt den parlamentarischen Einfluss auf den Vollzug, ohne in die Regierungskompetenz hineinzugreifen. Der Bund und andere Schweizer Kantone haben mit dem Instrument des *Auftrags* in der gleichen Fragestellung versucht, das Verwaltungshandeln – teils ohne Respektierung des Zuständigkeitsbereichs der Exekutive – direkt zu beeinflussen. Die LM erzwingt im Konfliktfalle die Präsentation einer Budgetvariante, respektiert aber die Führungskompetenzen der Exekutive und weitet die parlamentarische Zuständigkeit nicht grundsätzlich über die bisherige Budgethoheit hinaus aus. Der Verzicht auf ein eigenständiges Recht auf mittelfristige Steuerung bringt zudem Vorteile betreffend der Gestaltung der beiden parlamentarischen Grundfunktionen Steuerung und Aufsicht.

¹⁰ Vgl. Brändli, Sebastian. Staatsfunktionen revidieren. Plädoyer für ein neues Gleichgewicht von Demokratie und Expertise, in: Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Band 4, S. 7-40, Zürich: 2000. – Das ausgeprägteste parlamentarische Planungsrecht kennt die Kantonsverfassung Aargau, die in § 79, b) Planung, bestimmt: Der Grosse Rat befindet über die grundlegenden Pläne der staatlichen Tätigkeiten, insbesondere die Richtlinien der Staatspolitik mit dem Finanzplan und die Gesamtpläne zur Raumordnung. Er kann Änderungen verlangen. Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, bindet ein Beschluss des Grossen Rates über grundlegende Pläne diesen und alle angesprochenen Behörden. In diesem Falle kann von Plänen nur abgewichen werden, wenn die Planung im Zusammenhang überprüft und abgeändert wird.

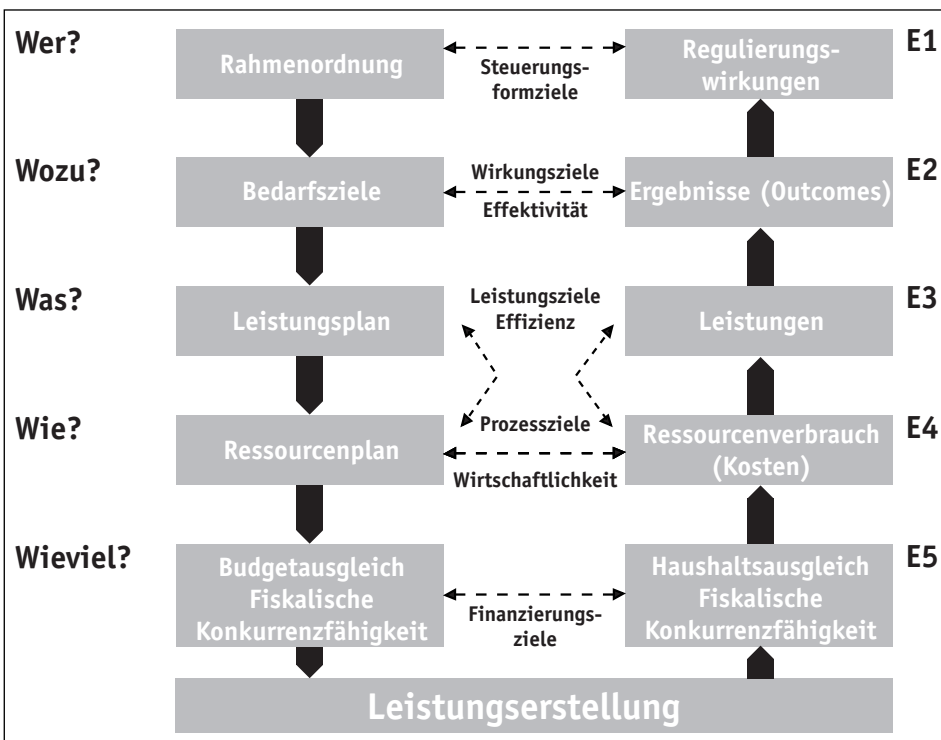
¹¹ Kantonsratsgesetz (171.1) Leistungsmotion a) Gegenstand. § 20. Die ständigen Kommissionen sind berechtigt, in bezug auf Globalbudgets Leistungsmotionen einzureichen. – Die Leistungsmotion verpflichtet den Regierungsrat, mit dem nächstfolgenden Globalbudget a) die finanziellen Folgen eines vorgegebenen alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder b) in bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes Leistungsziel ins Globalbudget aufzunehmen. b) Überweisung. § 21. Leistungsmotionen müssen spätestens bis Ende Januar im Kantonsrat eingereicht werden. Der Regierungsrat nimmt dazu innert acht Wochen Stellung. Der Kantonsrat beschliesst in der folgenden Sitzung Überweisung oder Ablehnung der Leistungsmotion. c) Berichterstattung und Antrag. § 21 a. Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat im nächsten Globalbudget die mit der überwiesenen Leistungsmotion verlangte Vorlage mit seinem Antrag. Gelangt der Regierungsrat zur Ansicht, eine verlangte Zielvorgabe lasse sich nicht innert der vorgesehenen Frist erreichen, so legt er dar, mit welchen Massnahmen und innert welcher Frist die Zielvorgabe erreicht werden kann. – Der Kantonsrat kann im Fall von Abs. 2 das Geschäft einer ständigen Kommission zur weiteren Behandlung zuweisen.



7. Das 5-Ebenen-Konzept

Das Zürcher Fünf-Ebenen-Konzept ist eine Leistung des methodischen Garanten, Regierungsrat Prof. Dr. Ernst Buschor. In grundsätzlichen Regierungsverlautbarungen ebenso wie in öffentlich zugänglichen Berichten wurde das Konzept ausführlich erläutert, weshalb hier auf eine genauere Darstellung verzichtet wird¹².

- Ebene 1: Steuerung (Steuerungsziele)
- Ebene 2: Bedarf (Wirkungsziele, Effektivität)
- Ebene 3: Leistungen (Leistungsziele, Effizienz)
- Ebene 4: Ressourcen (Prozessziele, Wirtschaftlichkeit)
- Ebene 5: Finanzierung (Finanzierungsziele)



Das 5-Ebenen-Konzept wird in Globalbudgets, im KEF und in anderen Dokumenten konsequent verwendet und dient damit sowohl der Systematisierung als auch der Transparenz.

8. Leistungs- und Wirkungsziele, Leistungs- und Wirkungsprüfung

Im Globalbudget enthalten sind Leistungs- und Wirkungsziele, die mit Hilfe entspre-

chender Indikatoren gemessen werden sollen. Die Erfüllungskontrolle dieser Ziele ist eine neue Aufgabe für Regierung und Parlament, die in Leistungs- und Wirkungsprüfungen konkretisiert wird. Bereits im Grundkatalog von NPM ist mit der Zielsetzung *Wirkungsorientierung* ein Eingeständnis enthalten, dass bisherige staatliche Aktivität vielleicht wenig oder zu wenig auf Leistung und Wirkung angelegt war, vielleicht auch das Erzeugen oder Zulassen kontraproduktiver Wirkungen nicht oder zu wenig wahrnahm. In einer komplexen modernen Umwelt, in der einzelne Wirkungen immer weniger mit einzelnen Aktivitäten ursächlich verknüpft werden können, ist die Wirksamkeitsfrage nicht nur methodisch anspruchsvoll, sondern auch politisch brisant. Aber als Pendant zur Gewährung eines erhöhten Handlungsspielraums

für unternehmerische Leistungserbringer ist die Forderung nach einer verbesserten, qualifizierteren Rechenschaftslegung – auch auf der politischen Ebene – zu rechtfertigen.

Im Zürcher Reformprozess ist bisher die Frage der Leistungs- und Wirkungsprüfung wohl eher unterschätzt worden¹³. Zwar werden gemäss 5-Ebenen-Konzept in den Globalbudgets Indikatoren für Leistungen und Wirkungen aufgeführt, die als Teil der

Leistungsseite von den Sachkommissionen vorberaten und vom Plenum zu diskutieren, jedenfalls festzulegen sind. Gleichzeitig werden durch solche systematische Forderungen auch gleich die Grenzen politischer Wünsche sichtbar. Will z.B. die Bürgernähe gewisser staatlicher Leistungen regelmässig gemessen werden, so schnell die Zahl von Erhebungen und Umfragen in unpraktikable Höhen – was die ohnehin oftmals bürokratiefördernden Aspekte von NPM nochmals unterstützt¹⁴.

Neben den Indikatoren in Globalbudgets sind also auch spezielle Erhebungen im Rahmen der GB-Indikatoren möglich, ebenso sind aber Leistungs- und Wirkungsprüfungen auch ausserhalb der Globalbudgets, z.B. durch spezielle Kundenbefragungen oder durch spezielle Evaluationen denkbar. Für das Parlament scheint wichtig, dass man sich im Klaren ist, dass – trotz oder auch wegen der zunehmend komplizierteren, methodisch gestützten Leistungs- und Wirkungsmessung – weiterhin die *politische Beurteilung* mit zugegebenermassen oftmals hemdsärmeligen Kriterienkatalogen die Basis der Leistungs- und Wirkungsbeurteilung bleiben wird. Wichtig ist ferner, dass Politik und Verwaltung die weichen Faktoren, die nur bedingt quantifizierbar sind, in die Entscheidungsfindung einbeziehen müssen.

9. Auswirkungen des Reformprozesses auf die Oberaufsicht

Die Änderungen, die im Kantonsratsgesetz betreffend Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung vorgenommen wurden, entsprangen weniger der Neuorientierung im Rahmen von NPM. Sie müssen vielmehr als Reaktion auf die Empfehlungen der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), welche die Abteilung Wirtschaftswesen (Finanzdirektion) untersucht hatte, gesehen werden¹⁵. Um in Zukunft die Regierung besser bei der Erfüllung ihrer Sorgfalts- und Aufsichtspflicht zu kontrollieren, wurde die Stellung der Aufwandskommissionen massgeblich verstärkt. So kann insbesondere Akteneinsicht und die Befragung von Beamten im Konfliktfall mit einem geregelten Verfahren gegen den Willen des Regierungsrates erzwungen werden.

¹² Sog. "Controlling-Konzept" (Unveröffentlichter Regierungsbeschluss, der den Mitgliedern des Parlamentes aber ausgehändigt wurde), vgl. auch www.wif.zh.ch.

¹³ Vgl. z.B. Mosimann, Hans-Jakob. New Public Management zwischen theoretischem Programm und praktischer Umsetzung, ZBl 101/2000, S. 337-355, insb. 351ff.

¹⁴ Schnüriger, Benno. Wettbewerb statt New Public Management. NZZ 11.6.99.

¹⁵ Der Chef der Abteilung Wirtschaftswesen wurde später vom Gericht für schuldig befunden, Konzessionen zur Führung von Gastwirtschaften gegen Bestechung erteilt zu haben. Die zur Klärung der politischen Verantwortung eingesetzte parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) stellte mangelnde Sorgfalt und Aufsicht des zuständigen Mitgliedes des Regierungsrates fest.



Selbstverständlich waren und sind die verbesserten Einsichts- und Befragungsrechte der Aufsichtskommissionen auch im Zusammenhang mit der grösseren Selbstständigkeit von Institutionen und grösseren Handlungsspielräumen der Verwaltung wichtig. Die Rechenschaftslegung über die im Globalbudget vereinigten Leistungen samt deren Finanzierung soll aber in einer "integrierten Rechnung" geschehen, deren Vorberatung (Prüfung) den Sachkommissionen (in Verbindung mit der Finanzkommission) zugewiesen wird. Als eigentliche Aufsichtskommissionen, die die Oberaufsicht wahrnehmen und zu diesem Zweck über die neuen Einsichts- und Befragungsrechte verfügen sollen, wurden aber nicht die Sachkommissionen, sondern die Finanzkommission, die Geschäftsprüfungskommission und die Justizkommission bestimmt. Die mit der Prüfung der Rechnung beauftragten Sachkommissionen wurden damit von der Oberaufsicht im engeren Sinne entbunden. Weiterhin möglich ist es hingegen, in angezeigten Sonderfällen eine PUK einzusetzen.

Die kürzlich aufgebrachte Auseinandersetzung um Steuerungs- versus Aufsichtsfunktionen des Parlamentes¹⁶ ist bei der Parlamentsreform in Zürich bisher kaum in Erscheinung getreten. Zwar wurden – wie erwähnt – die Funktionen der mittelfristigen Steuerung intensiv diskutiert und mit Mitteln der indirekten Steuerung auch eingeführt, zum Schluss aber bewusst davon Abstand genommen, in mittelfristiger Perspektive als direktes Steuerungsorgan aufzutreten. Das bedeutet auch, dass das Parlament sich gegenüber der Regierung nicht einseitig als Auftraggeber (Steuerer) verstehen will, sondern sich auch das Recht der unparteiischen Oberaufsicht vorbehalten will, im Rahmen derer eigenständige Entscheide von Regierung und Verwaltung kontrolliert werden. Zwischen den Grundfunktionen Steuerung und Aufsicht wird so bewusst ein pragmatischer Mittelweg gewählt.

10. Auswirkungen des Reformprozesses auf die Rechtssetzung

Die Auswirkungen des Reformprozesses auf die Gesetzgebung resp. den Gesetzgebungsprozess sind noch ungewiss. Mehrfach wurde die angestrebte generelle Scheidung von strategischer und operativer Ebene angesprochen, die allein bereits im Budgetprozess auf Schwierigkeiten

stösst (Kriterien, Zuständigkeiten, Ausgabenkompetenzen etc.). Eine solche generelle Trennung würde mittel- bis langfristig eine grundsätzliche Neuorganisation der Gesetzgebung bedingen, indem für jeden Politikbereich die geltende Trennung resp. die Unterscheidung der Ebenen gesetzlich abzubilden wäre. Auch wäre der in NPM-Diskussionen häufig erwähnte Wechsel von der Konditional- auf eine Finalgesetzgebung zu erreichen; im Bereich der Hoheitsverwaltung wird der Wechsel aber kaum generell sein.

Die Fragen eines generellen Wandels der Rechtssetzung durch NPM wurden im Zürcher Reformprozess bisher wenig diskutiert. Es zeigt sich, dass einzelne Gesetzgebungen (für einzelne Sachbereiche) den angestrebten Formen schon seit jeher relativ nah sind; andere Politikbereiche sind aus dieser Warte als eher überreglementiert zu bezeichnen. Die Gesetzgebungsarbeiten hingegen, die den Reformprozess ermöglichten oder nun institutionalisieren, wurden in der Legislatur 1995-99 für eine erste Phase abgeschlossen. In der nun laufenden zweiten Legislatur der *wif!*-Reform ist eine gesetzgeberische Bereinigungsrunde vorgesehen. Geplant ist zum einen eine Totalrevision der Finanzhaushaltsgesetzgebung, die sich auf den Regelfall Globalbudget einzustellen hat – die entsprechende Globalbudgetverordnung wurde als Zeichen dieser Einsicht nur befristet erlassen, und diese Befristung wurde bereits zum 2. Mal verlängert. Zum anderen ist vor allem das Regierungs-Organisationsgesetz einer grundsätzlichen Revision zu unterziehen.

11. Fazit

Zu Beginn der Verwaltungsreform wurde häufig die Befürchtung geäussert, dass in den Schweizer Kantonen ohnehin schwache Parlament werde durch NPM zugunsten der Regierung nochmals geschwächt. Diese Kritik wurde in jüngster Zeit zwar leiser, ist aber noch nicht verstummt¹⁷. Eine Schwächung des Parlamentes durch die Reform sowie durch den Einsatz von NPM ist im Kanton Zürich aber nicht zu erkennen. Als Indiz dafür soll eine Aussage des langjährigen TA-Ratsberichterstatters Hans-Peter Bieri zitiert werden: "Mit der Parlamentsreform hat sich der Kantonsrat die Mittel und Werkzeuge gegeben, um sehr viel aktiver als bisher in den politischen Entscheidungsprozess einzugreifen und damit die

Übermacht von Regierungsrat und Verwaltung wenigstens teilweise zu brechen¹⁸."

Der Zürcher Reformprozess, der gemeinhin mit dem Kürzel *wif!* umschrieben wird, umfasst Reformschritte auf den Ebenen des Parlamentes, der Regierung sowie der Verwaltung. Er ist als noch nicht abgeschlossener Prozess zu bezeichnen. Mit dem erneuerten Kantonsratsgesetz, mit dem durch Globalbudget und Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) verbesserten Budgetierungsprozess sowie mit zahlreichen erfolgreichen *wif!*-Verwaltungsprojekten wurden gute Grundlagen für eine Weiterentwicklung des angelaufenen Prozesses geschaffen. In der laufenden Legislaturperiode wird es wichtig sein, die im engeren Sinne mit dem Reformprozess zu zusammenhängende Gesetzgebungsrevision abzuschliessen (Finanzhaushalts- und Organisationsgesetz). Es wird aber auch darum gehen, den tendenziell eher "von oben" geführten Prozess zu einem von der Verwaltungshierarchie unabhängigen, kulturellen Wandlungsprozess werden zu lassen. Zudem wird weiterhin ein guter Schuss Pragmatismus nötig sein, z.B. auch um neue Bürokratisierungstendenzen als Gefahr zu bannen. Schliesslich wird sich weisen, in wie weit sich der Verfassungsgebungsprozess, der im Jahre 2000 begonnen hat und maximal fünf Jahre dauern soll, vom Reformeifer der 1990er Jahre anstecken lässt, oder ob das neue Jahrtausend auf anderer Basis starten will.

¹⁶ Zimmerli, Ulrich, Andreas Lienhard, Urs Bolz, Philippe Mastronardi. NPM: Welche Optionen für das Parlament? in: NZZ 29.11.2000, S. 16. – Vgl. auch www.weblaw.ch/jusletter.

¹⁷ In der Stadt Winterthur ist der Vorwurf der Schwächung des Parlamentes durch NPM vor kurzem wieder aufgeflammt. Dies dürfte aber hauptsächlich auf die besondere Situation einer grossen Gemeinde im Kanton Zürich zurückzuführen sein.

¹⁸ TA 20.12.2000, S. 13.



Vermehrter Einfluss des Parlamentes unter NPM? Erfahrungen aus dem Kanton Luzern

Konrad Graber, Grossrat im Kanton Luzern, Präsident der Kommission WOV

Nach einer insgesamt erfolgreichen Versuchsphase mit WOV soll diese nach dem Willen von Parlament und Regierung im Kanton Luzern in eine flächendeckende Gesamtlösung überführt werden. Die Kommissions- und Parlamentsverhandlungen zeigten vor allem auf, dass das Kantonsparlament seine definitive Rolle im Spiel der Kräfte nach der ersten Lesung noch sucht. An einer definitiven Einführung dürfte allerdings nicht mehr gerüttelt werden.

Die nachfolgenden Ausführungen nehmen zum Teil auch Bezug auf den Beitrag von Sebastian Brändli in dieser Ausgabe.

1. Das Luzerner WOV-Projekt

Im Herbst 1995 stimmte das Kantonsparlament des Kantons Luzern einem vierjährigen Versuch mit einem neuen Verwaltungsführungsmodell zu. Im November 1998 beschloss das Parlament, den Versuch um zwei Jahre zu verlängern. Dies ermöglichte eine gründliche Auswertung des Versuchs. Gleichzeitig konnte den neu gewählten politischen Gremien die für die Entscheidungsfindung erforderliche Zeit eingeräumt werden. Optimierungen konnten noch erfolgen.

Im Gegensatz zum Modell im Kanton Zürich wurden im Kanton Luzern erste Erfahrungen im Rahmen einer Pilotphase gesammelt. Während des Versuchs wurde die Anzahl der involvierten Dienststellen sukzessive erhöht und später auf zwei ganze Departemente ausgedehnt. Parallel dazu erfolgten wie im Kanton Zürich andere wichtige Projekte wie eine Parlaments-, Regierungs- und Departementsreform. Diese Projekte wurden mit dem WOV-Projekt koordiniert, wo dies sinnvoll erschien.

Das WOV-Projekt des Kantons Luzern wurde während der ganzen Versuchsphase durch einen Regierungsausschuss geleitet, dem die Projektleitung und die Geschäftsstelle WOV direkt unterstanden. Als eigentlicher Erfolgsfaktor entwickelte sich die parlamentarische Begleitkommission, die auch entscheidende Aufbauarbeit im Bereich der parlamentarischen Steuerung des neuen Verwaltungsführungsmodells leistete.

Die Versuchsphase wurde mit einer umfas-

senden Evaluation abgeschlossen, die wertvolle Erkenntnisse im Hinblick auf eine definitive Einführung und die regierungsrätliche Botschaft gab. Diese beinhaltet neben einem Beschluss über den Schlussbericht der versuchsweisen WOV-Einführung direkt auch erforderliche Änderungen des Organisations-, des Grossrats- und des Finanzhaushaltsgesetzes sowie der Geschäftsordnung des Grossen Rates.

2. Die Rolle des Parlamentes

In der Kommission- und Parlamentsarbeit in erster Lesung gab insbesondere die Rolle des Parlamentes zu Diskussionen Anlass. Deshalb werden nachfolgend vor allem diese Aspekte der Vorlage beleuchtet:

2.1 Parlamentsfunktion

WOV ändert an den Parlamentsfunktionen grundsätzlich nichts. Die klassischen Funktionen wie Rechtssetzung, Oberaufsicht, und Finanzplanung werden beibehalten. Es werden aber wesentliche Akzente gesetzt:

Rechtssetzung: Die Gesetzgebung bleibt das zentrale Steuerungsinstrument des Parlamentes. Die Gesetze sollen aber vermehrt final gestaltet werden (Wirkungssteuerung).

Finanzhoheit: Das Parlament verzichtet in der Zukunft auf die Steuerung über einzelne Budgetpositionen. Die Mittel werden für einzelne staatliche Leistungen global (Globalbudget) beschlossen.

Oberaufsicht und Finanzplanung: Da der Handlungsspielraum von Regierung und Verwaltung erweitert wird, werden auch die Aufsichtsinstrumente des Parlamentes verstärkt. Das Parlament kann aber insbesondere durch ein ausgebautes Planungsinstrumentarium und Kommunikationsgefässe seinen Einfluss zukunftsgerichtet verstärken.

2.2 Kommunikationsgefässe

Ein Parlament unter NPM muss neben Interventionsinstrumenten (vgl. unten) auch über ordentliche Kommunikationsgefässe verfügen. Das Zusammenspiel der einzelnen Planungsinstrumente geht aus der nachfolgenden Darstellung hervor:

Politische Kommunikationsgefässe





Der IFAP (Integrierter Finanz- und Aufgabenplan) spielt eine zentrale Rolle. Dabei handelt es sich um das Pendant der KEF (konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan) des Kantons Zürich. In der Botschaft und nach Auffassung der Kommission nach erster Lesung nimmt das Parlament vom IFAP lediglich Kenntnis. Das Parlament hat in erster Lesung jedoch beschlossen, dass der IFAP vom Parlament zu genehmigen sei. Diese Frage wird aber bestimmt in der zweiten Lesung zu Diskussionen Anlass geben. Das letzte Wort dürfte hier noch nicht gesprochen sein. Auf die zweite Lesung hat die Kommission zudem konzeptionelle Vorstellungen zum IFAP verlangt. Es ist vorgesehen, dass dem Grossen Rat zusammen mit dem Voranschlag 2003 erstmals ein IFAP zur Beratung unterbreitet wird.

2.3 Neuorganisation des Parlamentes

Wie im Kanton Zürich wurde das bisherige "Büro" bereits vor einiger Zeit in eine Geschäftsleitung gewandelt. Dabei wurden die Aufgaben ans WOV-Gedankengut angepasst.

Die bisherige Geschäftsprüfungskommission wird durch eine Aufsichts- und Kontrollkommission ersetzt. Sie ist das Organ der Oberaufsicht des Grossen Rates. Sie überprüft neu auch den Finanzhaushalt, was bis heute Aufgabe der Finanzkommission war. Aus der bisherigen Finanzkommission entsteht eine Planungs- und Finanzkommission. Damit wird auch den vermehrten strategischen und planenden Aufgaben des Parlamentes Rechnung getragen. Die bereits vor einiger Zeit eingeführten und bewährten Fachkommissionen werden beibehalten. An den festgeschriebenen Aufgaben ändert sich nichts. Veränderungen ergeben sich im Rahmen des Finanzplanungsprozesses. Das Parlament hat nach erster Lesung beschlossen, dass die Fachkommissionen zuhanden der Planungs- und Finanzkommission zum Voranschlag, zum IFAP, zur Staatsrechnung und zum Jahresbericht Stellung nehmen, soweit es ihren Sachbereich betrifft.

2.4 Interventionsinstrumente

Das im Kanton Zürich aufgenommene Instrument der Leistungsmotion fand im Kanton Luzern weder in der Botschaft noch durch die Arbeit der Kommission und des Parlamentes Eingang in die Gesetzgebung. Allerdings entwickelte sich insbesondere in der Kommission eine längere Debatte über dieses Instrument. Nach dem Stand der Gesetzesarbeit kann das Parlament im Kanton Luzern auf dem Weg einer ordentlichen Motion, allenfalls kombiniert mit einer Fristansetzung, Einfluss nehmen auf eine vom Staat angebotene Leistung.

Das Grossratsgesetz sieht die Möglichkeit einer befristeten Erledigung einer Motion vor. Gemäss Botschaftsentwurf beschliesst der Grosse Rat für jede Dienststelle über

- die Globalbudgets je Leistungsgruppe,
- die Staatsbeiträge,
- die Investitionen.

Diese Bestimmung hat der Grosse Rat auf Antrag der Kommission ergänzt mit folgendem Absatz: "Der Grosse Rat kann mit Motionen oder Postulaten Änderungen des Umfangs und der Qualität der Leistungen sowie der Gliederung der Leistungsgruppen verlangen."

Im Gegensatz zu den Bestimmungen des Kantons Zürich kann im Kanton Luzern also jedes Parlamentsmitglied mit Motion oder Postulat eine Änderung des Leistungsauftrages verlangen. Die einschränkenden Bestimmungen der "Zürcher Leistungsmotion", wonach diese für das Zustandekommen eine Dreiviertelmehrheit einer ständigen Kommission bedarf, kennt die Luzerner Gesetzgebung demnach nicht. Allerdings braucht es selbstverständlich weiterhin eine Mehrheit des Parlamentes, um einen Vorstoss, der auf eine Änderung des Leistungsauftrages ausgerichtet ist, zu überweisen. Dies ging in einzelnen Voten im Parlament und im Grossen Rat manchmal beinahe vergessen.

3. Fazit

Der Kanton Luzern ist auf gutem Weg, WOV in der gesamten Staatsverwaltung einzuführen. In der zweiten Lesung in der Kommission und im Parlament dürften vor allem die Einflussmöglichkeiten des Parlamentes nochmals zu Diskussionen Anlass geben. Der Grosse Rat wählt nach einer mehrjährigen Versuchsphase nun einen sehr direkten Weg, indem er mit dem Schlussbericht auch das weitere Vorgehen inkl. Gesetzesarbeit in einem einzigen Geschäft berät. Er handelt also selber auch wirkungsorientiert.

Quellen:

- Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat B 73
- Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung des Modells der "Wirkungsorientierten Verwaltung" und der "Leistungsorientierten Spitäler" (WOV/LOS-Versuch)
- Änderung des Organisationsgesetzes und anderer Erlasse zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern



Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOV, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn *

Kurt Fluri, Kantonsrat im Kanton Solothurn, Präsident der Kommission WOV

Nach einem kurzen Überblick über quantitative Elemente unseres Versuchsvorhabens und dessen rechtliche Abstützung werden wir schwergewichtig auf den Budgetprozess, die neuen parlamentarischen Instrumente, die Evaluation der Versuchsphase und die daraus gewonnenen Erkenntnisse sowie erste weiterführende parlamentarische Vorstösse eingehen.

1. Rechtliche Abstützung des Versuchs mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) im Kanton Solothurn

Haushaltsführung, Finanzplanung, Vorschlag und Jahresrechnung, parlamentarische und verwaltungsinterne Finanzkontrolle sind im Kanton Solothurn, direkt abgestützt auf die Verfassung, in einer kantonsrätlichen Verordnung über den Finanzhaushalt geregelt. 1995 ist folgender § 1 Abs. 3 eingefügt worden:

- "Der Regierungsrat kann zum Zweck der Einführung und Erprobung neuer finanzieller Führungsinstrumente zeitlich befristet für bestimmte Verwaltungseinheiten von den Bestimmungen dieser Verordnung abweichen, wenn
- a) nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und
 - b) die Kompetenz der Finanzkontrolle zur Überprüfung des Rechnungswesens nicht eingeschränkt wird."

Seit dem 1. Januar 1996 laufen eine Reihe von Pilotprojekten in der Kantonsverwaltung. Gestartet worden ist mit 10 Verwaltungseinheiten. Diese Pilotphase ist nach und nach in die Breite und in die Tiefe erweitert worden, so dass sie heute 33 Dienststellen (Ämter/Anstalten/Schulen) sowie alle Spitäler umfasst. Der Aufwand dieser Dienststellen beträgt rund 500 Mio. Franken jährlich, d.h. einen Drittel des Gesamtaufwandes des Kantons. Dabei werden total 4'500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (von insgesamt 8'000) erfasst.

Die am Versuch beteiligten Dienststellen wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Unterschiedliches Aufwand- (von 1.5 Mio. Franken bis 45 Mio. Franken) und Ertragsvolumen (von 261'000 Franken bis 22.4 Mio. Franken), wobei die Investitionen zum Teil integriert sind, zum Teil nicht.
- Auch die Personalsituation schwankt sehr stark, nämlich zwischen 5 und 2'832 (Spitäler) Personen.
- Die Repräsentativität beim Kriterium "Führung" wurde dadurch zu erreichen versucht, dass Dienststellen aus unterschiedlichen Führungsebenen mit unterschiedlich zentraler Struktur und hierarchischem Personalführungsprinzip ausgewählt wurden.
- Und schliesslich wurden Dienststellen sowohl der Leistungs- als auch der Eingriffsverwaltung ausgewählt sowie interne Dienstleistungs- oder Querschnittsämter.

Seit Anbeginn begleitet eine ständige kantonsrätliche Kommission, grösstenteils zusammengesetzt aus Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission, die Versuchsphase. Die Erfahrungen in diesem Gremium sowie in den Kantonsratsfraktionen haben bald gezeigt, dass der Versuch nicht nur verwaltungsintern, sondern auch im Verhältnis von Kantonsrat und Regierungsrat neue Instrumente der Führung nötig macht. Grundsätzlich geht es dabei um eine neue Definition der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive im Bereich des Finanzhaushalts. Die alte Frage nach der Gewaltenteilung stellt sich unter WOV oder NPM erneut, weil hier zwei gegenläufige Prinzipien zur Rolle des Parlamentes auftreten:

- Zum einen die Trennung von Politik und Betrieb: Das Parlament soll operative Entscheide an die Verwaltung delegieren. Damit soll sich das Parlament auf grundsätzliche und längerfristige (strategische) Fragen von politischer Bedeutung konzentrieren.
- Die Koppelung von Finanz- und Leistungsverantwortung: Auf jeder Entscheidungsebene soll die Leistungsseite mit der Finanzseite verknüpft werden. Jedes Globalbudget erhält einen Leistungsauftrag. Damit umfasst die Bud-

getkompetenz des Parlamentes unter NPM neben der Globalzahl auch die Leistungsbeschreibung.

Das zweite Prinzip schafft die Gefahr der parlamentarischen Übersteuerung des Verwaltungshandelns. Denn das Parlament hat von Verfassungs wegen ein uneingeschränktes Budgetrecht. Ohne neue Umschreibung dieser Kompetenz kann das Parlament die Leistungen der Verwaltung, welche für ein bestimmtes Globalbudget zu erbringen sind, beliebig detaillieren. Dies würde aber zu einer Überdeterminierung des Verwaltungshandelns durch das Parlament führen. Das Prinzip der Koppelung von Finanzen und Leistung bedeutet nämlich unweigerlich die Ausdehnung der Budgetkompetenz des Parlamentes auf die Leistungsseite. So hat der Kantonsrat bisher im WOV-Versuch denn auch das Recht beansprucht, Produkteumschreibungen und Indikatoren in den Globalbudgets abzuändern. Diese Kompetenz hat nur deshalb zu keinen Schwierigkeiten geführt, weil der Kantonsrat sich im Rahmen eines stillschweigenden Gentlemen's Agreement zurückgehalten hat. Im Hinblick auf eine Dauerregelung sollten aber die Kompetenzfragen möglichst geklärt werden.

Es musste daher eine neue Trennlinie der Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat im Budgetbereich gesucht werden, die sowohl WOV-konform ist, als auch den gewaltenteiligen Anliegen einer ausgewogenen Aufgabenteilung zwischen den beiden obersten politischen Behörden im Kanton entspricht.

Kurz ging es darum, eine Regelung zu finden, in welcher der Kantonsrat auf eine extensive Nutzung seiner Budgetrechte verzichtet und andererseits dafür neue Instrumente der Einflussnahme auf Regierung und Verwaltung erhält. Unter entscheidender Mitarbeit unseres externen Experten, Prof. Dr. Philippe Mastronardi, Hochschule St. Gallen, und unter Rücksichtnahme auf die Ordnung der Volksrechte im Kanton Solothurn (Referendumsmöglichkeit gegen alle Kantonsratsbeschlüsse, daher die Kompetenzteilung gemäss zitierter Bestimmung der Finanzhaushaltsverordnung) wurde der Regierungsrat informell mit der Ausarbeitung einer Versuchsverordnung beauftragt.

*Überarbeitete und aktualisierte Fassung der Berichterstattung von Kantonsrat Kurt Fluri, Präsident der WOV-Kommission des Solothurner Kantonsrates, anlässlich einer Informationsveranstaltung zu NPM für die Mitglieder des Bündner Grossen Rates vom 3. Oktober 2000 in Chur



Diese ist am 1. Juli 1998 in Kraft getreten und gilt bis zum 31. Dezember 2001. Sie kann bis zum Inkrafttreten eines Finanzhaushaltsgesetzes, höchstens jedoch um 3 Jahre verlängert werden. Per 30. Juni 2001 muss ein Schlussbericht über die Versuchsperiode vorliegen, worauf im Anschluss daran der Kantonsrat den Versuch abbrechen, verlängern oder ins Definitivum überführen kann.

2. Budgetprozess

§ 4 der WOV-Versuchsverordnung bestimmt die Dienststelle als organisatorische Einheit zur Grundlage der Budgetierung:

"§4 Dienststellenbudget

¹Das Dienststellenbudget weist jeder Dienststelle ein Globalbudget und je Produktgruppe einen Leistungsauftrag zu.

²Als Dienststelle im Sinne dieser Vorschrift gilt ein Amt, eine Abteilung, ein Betrieb oder eine Schule mit einer erheblichen Eigenständigkeit in betrieblicher, finanzieller und führungsmässiger Hinsicht."

Dem NPM-Modell hätte es besser entsprochen, das Globalbudget auf der Ebene der Produktgruppe oder beim Aufgabenbereich anzusetzen. Aus Gründen der Einfachheit wurde jedoch die Dienststelle als organisatorische Einheit zur Grundlage der Budgetierung gewählt. Der Leistungsauftrag hingegen als zwingende Gegenposition zur Finanzseite muss sich auf eine Leistungseinheit beziehen, weshalb für diesen die Produktgruppe als Grundlage bestimmt wurde.

"§ 8 Budgetkompetenz (Dienststellenbudget)

¹Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat jährlich die Globalbudgets der Verwaltung zur Genehmigung.

²Der Kantonsrat legt in der laufenden Rechnung und in der Investitionsrechnung für jede Dienststelle einen Saldobehrag fest. Er umschreibt die übergeordneten Zielsetzungen der Produktgruppen. In der Investitionsrechnung macht er sichtbar, wie weit der Wert des Verwaltungsvermögens erhalten bleibt.

³Die Bestimmung der Produkte sowie der operativen Ziele, Standards und Indikatoren für die Produktgruppen ist Sache des Regierungsrates."

Damit reicht die Kompetenz des Kantonsrates auf der Finanzseite bis zur Dienststelle, auf der Leistungsseite bis zur Stufe Produktgruppe. Die Übereinstimmung von Leistungs- und Finanzierungsseite wird auf diese Weise nicht ganz erreicht. Der Kantonsrat kann die Finanzseite weniger detailliert bestimmen als die Leistungssei-

te. Die Verwaltung kann dafür zwischen den einzelnen Produktgruppenbudgets innerhalb einer Dienststelle Verschiebungen vornehmen, sofern in keiner Produktgruppe dadurch die Soll-Leistung unterschritten wird.

Es fällt in die Kompetenz des Kantonsrates zu bestimmen, was eine Produktgruppe ist. Dieser Entscheid sollte aber nicht mit jedem Budget neu gefällt werden. Für die definitive Regelung ist daher vorzusehen, dass der neue "Kontenplan" zu Beginn jeder Legislatur festzulegen ist.

3. Parlamentarisches Instrumentarium des WOV-Versuches

Der Auftrag ist das allgemeine Instrument, mit dem der Kantonsrat künftige Entscheide im Bereich der WOV steuern kann, unabhängig davon, ob diese von ihm selber oder von Regierungsrat und Verwaltung zu treffen sind. Die Kompetenzordnung bestimmt somit nicht über die Zulässigkeit, sondern über die Wirkung des Auftrags:

"§10 Auftrag

¹Mit einem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen oder selber eine Massnahme zu treffen. (...)"

Hier werden Regierungsrat und Verwaltung aufgefordert, den Kantonsrat bei der Ausübung seiner eigenen Kompetenz zu unterstützen; der Auftrag hat die Wirkung einer Weisung, vergleichbar einer Motion im konventionellen Parlamentsbetrieb. Dieser Auftrag ist in allen wesentlichen Inhalten bindend. Der Regierungsrat hat sie im Rahmen der Verfassung und der übrigen Rechtsordnung, welche der Versuchsordnung vorgeht, zu befolgen. Seine eigene Verantwortung ist entsprechend beschränkt.

Und weiter:

"§ 10 Auftrag

⁴Bei Massnahmen, die in seinem eigenen Geschäftsbereich liegen, kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen."

Wird wie in Absatz 4 der Regierungsrat aufgefordert, Regelungen zu treffen oder Anwendungsakte vorzunehmen, die in seiner eigenen Entscheidungskompetenz liegen, so hat der Auftrag die Wirkung einer Richtlinie und entspricht in etwa dem Postulat herkömmlicher Ordnung. Der Kantonsrat bestimmt dabei die Grundsätze und setzt die Kriterien, an denen sich der Regierungsrat bei seinem Entscheid orien-

tieren soll. Dieser Auftrag bindet aber den konkreten Entscheid des Regierungsrates nicht. Anweisungen im Auftrag haben bloss den Charakter eines beispielhaften Hinweises. In begründeten Fällen kann der Regierungsrat von der Richtlinie abweichen, bleibt hingegen dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig.

Der weite Einflussbereich des Auftrags bedingt eine verfahrensmässige Änderung gegenüber der Motion: Während diese primär als Instrument des einzelnen Ratsmitglieds konzipiert ist, soll der Auftrag vermehrt ein Steuerungsmittel des Kantonsrates insgesamt werden. Dieser soll daher den Inhalt des Auftrags auch abweichend vom Willen des Urhebers festlegen können. Der Auftragstext muss somit abgeändert werden können, und zwar konkret auf Antrag des Urhebers, des Regierungsrates oder einer Kommissionsmehrheit.

Der Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates ist unmittelbar sanktionslos. Seine Einhaltung zu überwachen ist Sache der parlamentarischen Oberaufsicht. Hält sich der Regierungsrat in einzelnen Punkten nicht an den Auftrag und vermag er die zuständigen Kommissionen nicht von seiner Sichtweise zu überzeugen, so bleibt diesen zunächst die Präzisierung des Auftrags, um die Haltung des Kantonsrats im Streitpunkt zu bekräftigen. Im Konfliktfall steht der Rückgriff auf die Gesetzgebungs- und Finanzkompetenzen des Kantonsrates offen (vgl. dazu die parlamentarische Initiative und die Detaillierung des Globalbudgets). Aufträge im Rahmen von Globalkreditbeschlüssen sind immer mit der Sanktionsdrohung verbunden, dass der Kredit bei Nichterfüllung des Auftrages im folgenden Jahr gekürzt wird.

Mit diesem äusserst flexiblen Instrument kann der Kantonsrat Regierung und Verwaltung wirksam steuern, ohne ihnen die Eigenverantwortung zu nehmen oder sich durch Einbindung in das exekutive Controlling in eine flächendeckende Mitverantwortung zu verstricken. Die Verwaltungsführung bleibt Aufgabe und Verantwortung des Regierungsrates; der Kantonsrat kann aber in allen Fragen, die ihm wichtig erscheinen, die notwendigen Richtlinien festlegen. Dies sichert beiden Gewalten eine stufengerechte Beteiligung an WOV zu.

Der Kantonsrat kann sich nicht damit zufrieden geben, die von Regierung und Verwaltung angebotenen Leistungsziele und Indikatoren unbesehen zu übernehmen. Vielmehr sollte er aus eigener Warte die Relevanz der angebotenen Informationen für jene Fragen prüfen, welche für die



politische Wirkungsbeurteilung wichtig sind: Werden die politischen Ziele mit den getroffenen Massnahmen verwirklicht? Diesem Zweck dient das Instrument des **politischen Indikators**.

§ 11 Politischer Indikator

¹Auf Antrag einer zuständigen Kommission legt der Kantonsrat für ausgewählte Produktgruppen Ziele fest, zu denen mit dem Voranschlag politisch bedeutsame Indikatoren der Zielerreichung zu liefern sind.

²Der Kantonsrat legt die Dauer fest, für welche ein politischer Indikator zu erheben ist. Jede Sachkommission kann in ihrem Zuständigkeitsbereich gleichzeitig höchstens so viele politische Indikatoren vorschlagen, als sie Dienststellen zu betreuen hat, welche wirkungsorientiert geführt werden. Jede Aufsichtskommission kann insgesamt drei politische Indikatoren beantragen."

Der Aufwand für eine seriöse Ermittlung der qualitativen Wirkungsfaktoren, welche zur Beantwortung der politischen Wirksamkeitsfrage bekannt sein müssen, ist erheblich. WOV wird kaum je in der Lage sein, flächendeckend Indikatoren für die Wirksamkeit politischer Programme anzubieten. Ein pragmatischer Ausweg aus dem Dilemma mag darin gefunden werden, dass der Kantonsrat sich darauf beschränkt, ausgewählte Schwerpunktfragen zu stellen, zu denen dann qualitativ befriedigende Antworten gesucht werden müssen. Auch mit dieser Beschränkung bringt WOV noch eine wesentliche Vertiefung der Steuerungsmöglichkeiten des Kantonsrates.

Um seine Aufträge notfalls auch gegen den Widerstand des Regierungsrates durchsetzen zu können, sieht die WOV-Versuchsverordnung (wie oben erwähnt) zwei Instrumente vor, mit denen der Kantonsrat im Falle eines andauernden Streits mit dem Regierungsrat Entscheide fällen kann.

§ 12 Parlamentarische Initiative

¹Mit einer parlamentarischen Initiative kann dem Kantonsrat beantragt werden, eine Bestimmung zu erlassen, die den Regierungsrat verpflichtet, einen seit mehr als einem Jahr überwiesenen Auftrag zu erfüllen. Bestimmungen, die auf diesem Weg erlassen worden sind, werden in ihrer Geltungsdauer auf das Ende der Versuchsperiode befristet."

Die parlamentarische Initiative erhält also gewissermassen den Charakter einer Ersatzvornahme durch den Kantonsrat. Sie ist nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zugelassen.

Im Rahmen des vorliegenden Versuchs sind parlamentarische Initiativen inhaltlich an

das geltende Recht gebunden. Das gilt insbesondere auch gegenüber regierungsrätlichen Verordnungen. Die parlamentarische Initiative wird vor allem dort sinnvoll sein, wo Leistungsvorgaben gemacht werden sollen, welche für die gesamte Versuchsdauer Gültigkeit haben müssen.

Ein zweites Durchsetzungsmittel für den Kantonsrat bildet das Instrument der **Detaillierung des Globalbudgets**:

§ 13 Detaillierung des Globalbudgets

¹Erfüllt der Regierungsrat seit mehr als einem Jahr einen Auftrag nicht, der sich auf die Wirkungs- oder Leistungssteuerung bezieht, so kann der Kantonsrat für einzelne Produkte Globalkredite gewähren und Leistungsvorgaben umschreiben."

Damit kann der Kantonsrat bei mangelhafter Erfüllung von Aufträgen ein Globalbudget bis auf die Produkteebene hinunterbrechen. Überall dort, wo sich ein Konflikt zwischen Kantonsrat und Regierungsrat sinnvoll innerhalb einer Budgetperiode austragen lässt, ist dieses Instrument angemessen. Ist eine Frage zu entscheiden, welche darüber hinausreicht, ist die parlamentarische Initiative das geeignete Mittel.

Die parlamentarische Kontrolle über Regierung und Verwaltung wird unter WOV zwar nicht zu einem Controlling, denn der Kantonsrat erhält keine unmittelbare Leitungsfunktion gegenüber der Verwaltung. Aber er muss Einblick in das regierungsrätliche Controlling über die Verwaltung nehmen können, damit er seine eigene Aufgabe (Budget, Oberaufsicht) wahrnehmen kann.

Dazu dient ihm das folgende Berichtswesen:

§ 14 Berichtswesen

¹Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat einen Jahresbericht und periodische Zwischenberichte über die Einhaltung der Globalkredite und Leistungsvorgaben.

²Die Berichte gehen an alle Kommissionen zur Beratung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

³Die Unterlagen zu den politischen Indikatoren gehen sowohl an die im betreffenden Bereich zuständigen Sachkommissionen als auch an die Aufsichtskommissionen."

Ergänzend ist festzuhalten, dass die Dienststellen jeweils auch Semesterberichte erstellen, die allerdings bloss an die zuständige Sachkommission und die Aufsichtskommissionen zur Kenntnisnahme gehen. Parlamentsmitglieder ohne Einsitz-

nahme in der entsprechenden Kommission erhalten die Informationen nur auf Nachfrage hin zugestellt. Selbstredend wird damit das System der ständigen Sachkommissionen praktisch vorausgesetzt. (Der Kantonsrat Solothurn kennt das System der ständigen Sachkommissionen bereits seit langem. Die Bildungs- und Kulturkommission, die Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission, die Sozial- und Gesundheitskommission sowie zum Teil die Justizkommission bilden die Sachkommissionen, die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission sowie zum Teil die Justizkommission dagegen die Aufsichtskommissionen. Eine Einsitznahme in diesen Kommissionen ist jeweils für maximal 8 Jahre zulässig.)

4. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleituntersuchung (Evaluation)

Sowohl in den allgemeinen Rahmenbedingungen zum WOV-Projekt von 1995 als auch in der Versuchsverordnung von 1998 wurde vorgesehen, dass parallel zur Erprobung von WOV eine wissenschaftliche Begleituntersuchung stattfinden sollte. Damit soll die Entscheidung über die definitive Einführung von WOV nach Ablauf der Versuchsordnung Ende 2001 vorbereiten. Mit der Durchführung dieser Evaluation wurde die Firma "Interface, Institut für Politikstudien", Luzern, beauftragt. Zum Vorgehen des Instituts mögen hier folgende Hinweise genügen: Aus Kostengründen musste auf eine Untersuchung aller WOV-Einheiten verzichtet werden. Vielmehr musste eine Auswahl von 4 Ämtern in heterogener Zusammensetzung (Strafanstalt, Ingenieurschule, Amt für Kultur und Sport, Kantonale Drucksachen- und Lehrmittelverwaltung) getroffen werden. Methodisch wurde primär mit Interviews auf den Ebenen Parlament, Regierung und Departemente sowie mit Fragebogen an Kundinnen und Kunden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gearbeitet. Ihre Resultate hat die Evaluatorin im Mai dieses Jahres wie folgt präsentiert:

Die **Resultate auf der politischen Ebene von Parlament und Regierung** zeigten grosse Unterschiede auf:

Auf der politischen *Steuerungsebene* Parlament stellte die Evaluation fest, dass im Gegensatz zum traditionellen Dienstweg im Kräftereieck von Parlament bzw. Sachkommissionen, Regierung und Ämtern die Zusammenarbeit zwischen den beiden letzteren generell stärker und intensiver geworden sei. Sie ortete gleichzeitig auch eine Zunahme des gegenseitigen Vertrauens und Verständnisses.



Hingegen diagnostizierte sie folgende problematischen Auswirkungen dieser Veränderungen im erwähnten Krätedreieck:

- Die kritische Distanz zwischen den Sachkommissionen und den Dienststellen werde teilweise unterschritten. Ja, es bestehe gar die Gefahr, dass die Gewaltenteilung durchbrochen werde, indem sich Kommissionen und Ämter "kurzschlössen".
- Das Informationsgefälle zwischen Kommissionsmitgliedern und dem Rest des Parlamentes habe zugenommen.
- Das Parlamentsplenum habe bisher kaum strategische Diskussionen geführt und deshalb seine Rolle noch nicht wahrgenommen.
- Eine vertiefte Auseinandersetzung des Parlaments mit den Leistungsaufträgen oder Verhandlungen zwischen Parlament und Regierung hätten bisher nicht stattgefunden.

Die Evaluation nennt für diese Mängel folgende mögliche Gründe:

- Die kurze Dauer des WOV-Versuches;
- Informationsdefizite über WOV und die involvierten Dienststellen;
- ein WOV-untaugliches Politikverständnis, indem darunter vor allem das Agieren auf der operativen Ebene verstanden wird.

Zudem musste die Evaluation zur Kenntnis nehmen, dass bis zum Abschluss der Erhebungen im Herbst 1999 erst wenig von den neuen politischen Instrumenten ("Auftrag" und "politischer Indikator") bzw. überhaupt noch nicht ("parlamentarische Initiative" und "Detailierung des Globalbudgets") Gebrauch gemacht worden ist.

Immerhin kam sie zum Schluss, dass die Entwicklung auf der Ebene Parlament im intendierten Sinne verlaufe.

Auf der politischen *Steuerungsebene Regierung* musste die Evaluation folgendes konstatieren:

- Die Bedeutung der WOV-Geschäfte in der (oder für die?) Regierung sei eher gering.
- Die Behandlung der Leistungsaufträge gleiche stark den "normalen" Geschäften und jene würden deshalb nur in geringem Masse durch die Regierung diskutiert und verändert.
- In drei Ämtern sei zwischen Departement und Amt überhaupt kein Aushandlungsprozess in Gang gekommen, und generell würden die Jahreskontrakte tendenziell von den Ämtern ausgearbeitet und dem Departement vorgeschlagen. Diesen fehle dann aber die Kapazität und die Strategie als Basis für Ver-

handlungen mit den Ämtern. Deshalb seien die Departemente nur beschränkt in den Einführungsprozess von WOV miteinbezogen.

Bei der Umsetzung der Globalbudgets sah sich die Evaluation zu folgender Kritik veranlasst:

- Regelmässig fänden systemwidrige Eingriffe in die Jahrestanchen einzelner Globalbudgets statt.
- Die Schnittstelle zwischen staatlichen Anbietern und der Privatwirtschaft sei in der Praxis oft unklar (Quersubventionierung!).
- Teilweise stimmten die Kompetenzregelungen nicht mit den Verantwortlichkeiten überein.
- Eine spezielle Problematik ergebe sich für die Querschnittsämter, indem sie ihre Dienstleistungen den übrigen Dienststellen konkurrenzlos verkaufen könnten (Konsumpflicht der Linienämter).

Eine Überprüfung der Leistungsindikatoren der 4 untersuchten Amtsstellen bezüglich Output (Produkte und Leistungen eines Amtes, z.B. Bewilligungen, Dienstleistungen, Produkte), Impact (durch den Output bei der Zielgruppe ausgelöste Reaktionen und Veränderungen) sowie Outcome (Wirkung des Outputs des Amtes bei allen Betroffenen mit oft bloss indirekter Messbarkeit) ergab folgende Resultate:

- Eine quantitative Veränderung des Outputs sei im Jahresvergleich nicht einheitlich feststellbar, wohl hingegen eine tendenzielle Zunahme in der Quantität im Vergleich mit den Soll-Werten. Aufgrund der Datenlage sei bezüglich Veränderung der Qualität des Outputs noch keine abschliessende Aussage möglich.
- Hingegen zeichne sich beim finanziellen Erfolg eine Steigerung der Erträge vor allem dort ab, wo unternehmerisches Handeln möglich sei, ebenso sei eine leichte Steigerung der Effizienz im Soll-Ist-Vergleich festzustellen, und die WOV-Ämter leisteten einen überdurchschnittlichen Sparbeitrag trotz regelmässiger Eingriffe in ihre Globalbudgets.

Bei den *Impacts* stellte die Evaluation generell einen positiven Einfluss von WOV bezüglich Kundenorientierung, besserem und aktuellerem Informationsmaterial sowie Kundenzufriedenheit fest, wobei allerdings der Umfang der gemessenen Veränderung noch gering sei.

Die Wirkungen (*Outcome*) konnten von der Evaluation noch nicht erfasst werden, da

die Zeitspanne der Versuchsphase im Zeitpunkt der Evaluation zu knapp und die *Impacts* noch zu wenig greifbar waren.

Die Evaluation kam zu folgender **Gesamtbewertung auf der Stufe Parlament**:

- Positiv seien eine verbesserte Information über die einzelnen Ämter, das gestiegene Verständnis im Umgang mit Leistungsaufträgen, die grundsätzlich richtige Anwendung der parlamentarischen Instrumente sowie der verstärkte Dialog des Parlamentes mit Regierung und Verwaltung zu konstatieren.
- Probleme gebe es andererseits wegen des Informationsgefälles innerhalb des Parlamentes, aus der geringen kritischen Distanz zwischen Sachkommissionen und Verwaltung, wegen des teilweise fehlenden Willens zur strategischen Ausrichtung sowie als Folge der Verschiebung der bisherigen Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung hin zur Gewaltenteilung zwischen Parlament einerseits und Amt und Departement bzw. Regierung andererseits.

Dementsprechend kam die Evaluation für die **Ebene Regierung** eher zu einer negativen Gesamtbewertung, indem diese ihre Rolle im WOV-Prozess noch nicht gefunden habe und die Behandlung der Leistungsaufträge kaum auf Diskussion und Veränderung ausgerichtet sei. Hiefür seien das Kollegialitätsprinzip, das Departementalprinzip (primäre Lösung der Aufgaben auf Stufe Departement) sowie die Ablauforganisation (für die einzelnen Departemente stehen die eigenen Geschäfte im Zentrum) verantwortlich.

Bei der **Gesamtbewertung der Departemente und Ämter** bestätigt sich, dass die Departemente eher durch die Ämter gesteuert werden als - wie hierarchisch vorgesehen - umgekehrt. Als Gründe für diese für die Departemente negative Bilanz werden einerseits Mangel an Zeit und inhaltlicher Kompetenz seitens der Departemente, aber auch mangelhafte Controllingdaten seitens der Ämter aufgeführt. Diese wiederum nützten ihren Spielraum bei der Produktegestaltung aus, ihre Motivation sei deutlich gestiegen und es sei ein Kultur- oder Mentalitätswechsel festzustellen. Andererseits scheitere eine Soll-Ist-Vergleich an mangelhaften Indikatoren und Controllingdaten, und im Personalbereich besässen die Ämter zuwenig Handlungsspielraum.

Auf der **Wirkungsebene** kam die Evaluation zu folgenden Schlüssen:

- Die Effekte von WOV auf Output und vor allem auf Impact seien eher klein, wobei doch beim Output, bei der Effi-



zienz und punkto Sparbeitrag eine geringe Zunahme der Effekte festzustellen sei und WOV die Schaffung neuer Produkte und Dienstleistungen klar erleichtert habe.

- Kritisch wird allerdings der Einfluss der regierungs- und kantonsrätlichen Sparübungen auf die WOV-Ämter insofern beurteilt, als dadurch das taktische Budgetieren mit Reserven gefördert werde (Bildung von Rückstellungen nicht verwendeter Jahreskredite, Bildung von Globalbudgetreserven infolge Unterschreitung des bewilligten Globalbudgetaufwandes). Grundsätzlich können nicht ausgeschöpfte Kredite nach Abschluss der Versuchsperiode zur Hälfte von der Dienststelle auf neue Rechnung übertragen werden, die andere Hälfte verfällt der Staatskasse. Fehlbeiträge dagegen sind auf neue Rechnung vorzutragen; ist deren Abtragung in dieser Globalbudgetperiode voraussichtlich nicht möglich, muss ein Zusatzkredit verlangt werden.

5. Empfehlungen der Evaluation und weiteres Vorgehen

Die Evaluation gliedert ihre Empfehlungen wiederum in die 4 Ebenen *Parlament, Regierung, Departemente* und *Ämter*:

Für das *Parlament* empfiehlt sie eine vermehrte gezielte Ausbildung, einen Ausbau der Parlamentsdienste, ein Turnussystem bei den Sachkommissionen sowie eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Sachkommissionen mit der Finanzkommission. (Zu letzterer Empfehlung hat das Ratsbüro soeben einen Vorschlag der Parlamentsdienste aufgenommen, wonach bei Differenzen zwischen der Finanzkommission und den Sachkommissionen ein Differenzbereinigerungsverfahren Platz greifen soll, bei welchem phasenweise verschoben je eine Delegation der beiden Kommissionen den jeweiligen Gesichtspunkt in der anderen Kommission bis zu einer Einigung bzw. bis zur Feststellung einer unüberbrückbaren Differenz zu vertreten hat.)

Auf Stufe *Regierung* kam sie zum Schluss, dass diese ihre Führungsaufgabe stärker wahrzunehmen habe und demzufolge operative Aufgaben vermehrt zu delegieren und die damit gewonnenen Kapazitäten für verstärkte strategische Diskussionen nutzen solle. Im weiteren schlägt sie vor, die Position des Regierungspräsidiums zu stärken sowie der Staatskanzlei mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Den *Departementen* empfiehlt sie eine Steigerung der inhaltlichen und zeitlichen

Kompetenzen als Alternative zum in Betracht gezogenen gänzlichen Verzicht auf diese Hierarchiestufe als Leistungsbesteller, was nach Ansicht der Evaluatorin aber WOV als Ganzes in Frage stellen könnte.

Ist es Zufall, dass sie den *Ämtern* als "bisherige Etappenleader und Punktesieger" (Evaluationsbericht) die detailliertesten Ratschläge mit auf den Weg gibt? Sie empfiehlt nämlich, ihnen mehr Handlungsspielraum bei der Personalpolitik mittels weitgehender Abschaffung des Beamtenstatus' und einer Erweiterung der Möglichkeiten zum Leistungsanreiz (Mitarbeiterbeurteilung und Leistungsbonus) einzuräumen. Weiter empfiehlt sie eine routinemässige Erfassung von Outputs als Voraussetzung für eine Wirkungsmessung mittels systematischem Erfassen von Zielen und Indikatoren sowie eine systematische und periodische Ermittlung der Kundenzufriedenheit.

Insgesamt erachtete die Evaluation das Potential des WOV-Konzeptes zur Verbesserung der Verwaltungsführung und deren Wirkungen als sehr gross. Die entsprechenden Möglichkeiten würden gegenwärtig aber "sicher nicht ausgeschöpft", und eine "konsequente Weiterführung auf allen Ebenen" sei angezeigt. Sie empfiehlt, in absehbarer Zeit alle Ämter auf WOV umzustellen, um die aufwendige Führung zweier paralleler Systeme zu vermeiden.

In Befolgung der Empfehlungen der Evaluation sind von der WOV-Kommission und der Geschäftsprüfungskommission verschiedene Vorstösse eingereicht und von Regierung und Kantonsrat auch erheblich erklärt worden:

- Auftrag "*WOV-taugliches Regierungsprogramm 2001 - 2005*": Nachdem das geltende Regierungsprogramm bereits konkrete Ziele und angestrebte Veränderungen enthalte, solle im nächsten insbesondere aufgezeigt werden, welche konkreten Wirkungen und Veränderungen in welchen zeitlich festgelegten Schritten ("Meilensteinen") bis zum Ende der Periode in den einzelnen Bereichen erzielt werden sollen. Das Programm solle den einzelnen Dienststellen als Vorgabe für die Ableitung der Dienststellenziele dienen können. Dabei sollen die Dienststellen nicht nur die zu erbringenden Leistungen, sondern vor allem die zu erzielenden Wirkungen messbar vorgegeben werden.
- Auftrag "*Formulierung von Wirkungszielen für die neuen Globalbudgets*": Die bis jetzt vorliegenden Verpflichtungskredite für Globalbudgets enthielten als wesentliche Elemente die Umschreibung

der übergeordneten Ziele und den Leistungsauftrag der einzelnen Dienststellen. Diese seien in der Regel so formuliert, dass sie zwar die zu erbringenden Leistungen (Verwaltungstätigkeiten) erkennen liessen, kaum hingegen Vorgaben für die damit zu erreichenden Wirkungen bei den Kunden enthielten. Meistens fehle auch die für eine optimale wirkungsorientierte Verwaltungsführung nötige inhaltliche und zeitliche Verknüpfung mit dem regierungsrätlichen Legislaturprogramm.

- Politischer Indikator "*Erhöhung der Miliztauglichkeit des Berichtswesen unter WOV*": Für alle Globalbudgetbereiche sei ein Indikator zu definieren, welcher feststelle, ob die Verwaltungstätigkeit für die Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier transparent und nachvollziehbar sei.
- Politischer Indikator "*Verbesserung der Führungskultur durch WOV*": Für die Globalbudgetbereiche sei ein Indikator zu definieren, der feststelle, ob die Grundsätze von WOV auch tatsächlich als Führungsinstrumente verstanden und genutzt würden und wie sie sich auf die Führungskultur, den internen Kommunikationserfolg sowie die Kompetenz und Verantwortung in der Verwaltung auswirkten.
- Postulat "*WOV-Instrumentarium des Kantonsrates*": Die WOV-Kommission beauftragte sich mit diesem Vorstoss selbst, die parlamentarischen Instrumente im Hinblick auf die definitive Einführung von WOV zu entwickeln und unter einander sauber abzugrenzen.
- Auftrag "*Weiterentwicklung von WOV*": Vom Regierungsrat wird erwartet, dass er innerhalb von zwei Jahren (d.h. bis Mitte 2002) jene Verbesserungen vornehme, welche sich aus der Evaluation ergäben (erhöhte Aussagekraft der Ziele und der Wirkungsindikatoren, einheitliche und integrale Gestaltung des Controllings, Verstärkung der Rolle der Regierung und der Departemente im Steuerungsprozess).
- Auftrag "*definitive Einführung von WOV*": Damit wird der Regierungsrat aufgefordert, dem Kantonsrat ebenfalls innerhalb von zwei Jahren die Rechtsgrundlagen für die dauerhafte Einführung von WOV vorzulegen. Insbesondere sei ein Finanzhaushaltsgesetz zu schaffen und zu prüfen, ob die Kantonsverfassung geändert werden müsse. Im weiteren habe sie eine Verlängerung der Geltungsdauer der WOV-Versuchsverordnung vorzuschlagen.
- Auftrag "*flächendeckende Einführung von WOV*": Von der Regierung wird innerhalb eines halben Jahres, d.h. bis Ende 2000, eine Strategie verlangt, wel-



che festlege, ob und wie WOV flächendeckend eingeführt werden solle. Der Antrag zum Beschluss dieser flächendeckenden Einführung sei hingegen erst nach Erfüllung der beiden vorherigen Aufträge (Weiterentwicklung und definitive Einführung von WOV) zu stellen.

Zur Zeit findet zwischen der WOV-Kommission und dem Regierungsrat eine Bereinigung gegensätzlicher Anträge statt, welche die Budgetgrundsätze sowie die Planung für die flächendeckende Einführung von WOV betreffen. Bei den ersten handelt es sich um allgemeine Regelungen betreffend die Behandlung der Stabsstellen und Rechtsdienste, der Querschnittsämter, der reinen Einnahmen- und Ausgaben-Kontengruppen, der Spezialfinanzierungen sowie der einzelnen Positionen der Investitionsrechnung. Die Planung für die flächendeckende Einführung von WOV wiederum betrifft Vorschläge für künftig neue Zusammenfassungen bisheriger Kostenstellen in einem Globalbudget mit Leistungsauftrag und ergänzt mit einer zeitlich gestaffelten Einführung. Für diesen Prozess wird nach folgenden Begriffen unterschieden:

- Dienststelle mit Globalbudget: mit Leistungsauftrag, einem dreijährigen Verpflichtungskredit und einem Nettosaldo bei relativ grosser Beeinflussbarkeit von Leistung und zur Verfügung gestellten Finanzmitteln versehene Verwaltungseinheit.
- Dienststelle mit Globalkredit: nicht mit einem Leistungsauftrag, mit einem bloss einjährigen Voranschlagskredit und einem Nettosaldo, wobei hier die Input-Seite kaum beeinflussbar ist, versehene Verwaltungseinheit.
- finanzielle Grössen: nicht mit einem Leistungsauftrag, ebenfalls mit einem einjährigen Voranschlagskredit und einem wie bisher auf Kostenarten basierenden Detaillierungsgrad versehene Dienststelle, wobei auch hier die Beeinflussbarkeit auf der Input-Seite klein ist.

Gemäss der solothurnischen WOV-Versuchsverordnung gehören die mit Globalbudget und Leistungsauftrag geführten Dienststellen unterschiedlichen Hierarchiestufen an. Dies sowie das Nebeneinander von traditioneller und Globalbudgetierung führen zu einer sog. "Zinnenstruktur" des kantonalen Voranschlags. In Abhängigkeit zur politischen Bedeutung werden einzelne Bereiche einer vertiefteren Betrachtung und grösseren Beeinflussbarkeit durch das Parlament unterzogen, gewissermassen also eine "Zinne hinuntergebrochen". Es ist naheliegend, dass die WOV-Kommission kleinere Einheiten beste-

hender Kostenstellen je zu einer Globalbudget-Dienststelle zusammenfassen möchte als der Regierungsrat. Der Ausgang dieser Diskussion ist im Zeitpunkt der Abgabe dieser Arbeit noch ungewiss.

Zur Zeit sind von insgesamt 144 Parlamentsmitgliedern deren 89 in ständigen Sach- und Aufsichtskommissionen vertreten. Eine Volksinitiative zur Herabsetzung der Parlamentsmitglieder auf 100 hat in ihrer allgemeinen Formulierung vorerst das Volksmehr gefunden. Die entsprechende Kantonsratsvorlage ist aber erst in Erarbeitung; die Abstimmungshürde dürfte für die konkrete Ausformulierung höher sein, weil darin auch neue Umschreibungen der Wahlkreise enthalten sind. Aus Sicht von WOV ist aber unabhängig von den der erwähnten Initiative zur Seite gestandenen Motiven eine Verkleinerung des Parlamentes erwünscht, um das Informationsgefälle und die sehr unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten gemäss WOV-Versuchsverordnung zwischen Kommissionsmitgliedern und den übrigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu eliminieren. Im Idealfall sollten nämlich aus dieser Sicht alle Mitglieder des Parlamentes auch Mitglied in einer ständigen Sach- oder Aufsichtskommission sein.

Darüber hinaus hat es sich die WOV-Kommission zur Aufgabe gemacht, parlamentsbegleitend eine "Qualitätssicherung" in dem Sinne vorzunehmen, als jeweils aufgrund der Budgetdiskussionen im Parlament dort gefallene Voten, gestellte Anträge und vorgenommene Veränderungen an Globalbudgets zum Anlass genommen werden, Fallbeispiele nach bestimmten Kriterien zu erläutern und Korrekturen vorzunehmen bzw. Verbesserungen zuhanden der nächstjährigen Budgetdebatte vorzuschlagen.

Obwohl der Entscheid über die Verlängerung des Versuchs oder dessen Überführung ins Definitivum noch nicht gefällt werden muss, ist sich die WOV-Kommission des Solothurner Kantonsrates heute über alle Parteien hinweg einig, dass der eingeleitete Prozess irreversibel ist, der Versuch zwar angemessen und soweit zum Gewinn weiterer Kenntnisse notwendig verlängert, er aber früher oder später in eine definitive Verwaltungsorganisation und Parlamentsstruktur ausmünden und WOV deshalb flächendeckend ausgeweitet werden muss.



Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV im Kanton Aargau vor der flächendeckenden Einführung

Adrian Schmid, Sekretär des Grossen Rates des Kantons Aargau

Der Kanton Aargau erprobte in neun Pilotprojekten die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Nun steht er wie die Kantone Luzern und Bern vor der flächendeckenden Einführung.

1. Entwicklung

Es war der Grosse Rat, der in den Jahren 1994 und 1995 mit drei Vorstössen den Start der Verwaltungsreform anregte. Seither entwickelt und erprobt der Kanton Aargau neue Führungsinstrumente und Organisationsstrukturen für Parlament, Regierungsrat und Verwaltung. In neun Pilotprojekten lernt die Verwaltung seit 1998/99, mit Globalbudget und Leistungsauftrag kundenorientiert zu arbeiten.

Nach den beiden Phasen, Entwicklung neuer Führungsinstrumente, die den Prinzipien von WOV entsprechen und gleichzeitig die aargauischen Gegebenheiten berücksichtigen, und der Erprobung der Prototypen in den Pilotprojekten (samt Auswertung im Rahmen der vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen Evaluation und der vom Amt für Finanzkontrolle vorgenommenen Prüfungen) steht nun die dritte Projektphase an. Dabei geht es darum, den politischen Entscheid zu fällen, ob und wenn ja, wie und wann die neue Führungsmethodik flächendeckend eingeführt werden soll. Auf Wunsch aus den eigenen Reihen wurde der Grosse Rat im ersten Halbjahr 2000 in einer dreiteiligen Ausbildung mit den Instrumenten der Wirkungsorientierung vertraut gemacht.

Das Parlament seinerseits muss lernen, wirkungsorientiert zu beschliessen. Verwesentliche Parlamentsarbeit erfordert entsprechende Strukturen. Diese werden gegenwärtig im Rahmen eines separaten Reformprojektes "Parlamentsreform" entwickelt.

2. Auswertung

Im Gesetz zur Anpassung der Führungsstrukturen wurde festgehalten, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat über Verlauf und Auswirkungen der Pilotprojekte und die daraus gewonnenen Erkenntnisse, insbesondere über die verfassungsmässi-

gen Rechte sowie die Stellung des Grossen Rates und des Regierungsrates Bericht erstattet. Dazu wurde (wie bereits oben erwähnt) eine Überprüfung angeordnet, welche das Gesamtprojekt als solches, WOV im Vergleich mit Reformprojekten anderer Kantone, die staatsrechtliche Dimension und die Berichterstattung an das Parlament evaluiert.

Im Sommer 2000 formulierten Parlament und Regierungsrat sieben Leitsätze für die flächendeckende Einführung der neuen Führungsmethodik. Diese betreffen Steuerungsbereiche und Zuständigkeiten von Parlament, Regierungsrat und Verwaltung, Aufgaben- und Finanzplanung, Globalbudget und jährliches Budget, Anreizsysteme für das Staatspersonal, Controlling und betriebliche Führungsinstrumente.

3. Einführung

Künftig soll der Grosse Rat auf rund 30 Aufgabenbereichen steuern können. Dies bedeutet, dass er sich aus dem operativen Bereich zurückziehen wird. Der Grosse Rat soll mit dem Budget auch Ziele und Indikatoren beschliessen. Zudem bestimmt er mit der Aufgaben- und Finanzplanung eine vierjährige rollende Mittelfristplanung.

Mit einer Botschaft hat der Regierungsrat dem Grossen Rat im November 2000 die Evaluationsergebnisse zur Pilotphase präsentiert. Aufgrund der Bewertung dieser Ergebnisse und der bisherigen Erfahrungen wurden die sieben vorerwähnten Leitsätze zur Ausgestaltung der neuen Führungsmethodik formuliert. Die Auswirkungen auf die Rechtsetzung werden in einem Normenkonzept festgehalten und daraus die nötigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen entwickelt. Erst mit der Beschlussfassung über die konkreten Rechtsänderungen wird die neue Führungsmethodik eingeführt. Für die Realisierung werden anschliessend der Auftrag mit den Meilensteinen, die Zielsetzung, der Projektplan, die dafür benötigten Ressourcen und die Übergangsphase für die Pilotprojekte definiert. Im Januar 2005 soll erstmals mit der neuen Führungsmethodik flächendeckend gestartet werden.

Die das Geschäft vorberatende Kommission

hat das Projekt grundsätzlich positiv beurteilt und beantragt dem Grossen Rat die Einführung der neuen Führungsmethodik. Das Parlament wird im Verlauf des Monats März 2001 darüber Beschluss fassen.



Bern: "NEF SOLL": Entwurf für ein Gesetz über Finanzen und Leistungen

Daniel Kettiger, Mitglied der Projektleitung NEF 2000

Der Kanton Bern steht ebenfalls vor einer breiten Einführung eines wirkungsorientierten Steuerungsmodells und ist dabei, die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, dass es nicht ausreicht, die bestehenden Gesetze anzupassen. Es ist deshalb ein neues Gesetz über Finanzen und Leistungen vorgesehen.

1. Gesetzliche Grundlage für die Einführung von NEF 2000

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat im September 2000 der breiten Einführung eines NPM-Steuerungsmodells in der bernischen Kantonsverwaltung zugestimmt und den Kredit für die Umsetzungsarbeiten bewilligt (vgl. "Parlament, Parlement, Parlamento" 3/00, S. 30 f.). Die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells NEF SOLL im Kanton Bern erfordert neue bzw. geänderte gesetzliche Grundlagen, namentlich im Finanzhaushalts-, Parlaments- und Organisationsrecht. Die rechtlichen Grundlagen zur Einführung von NEF 2000 sollen mit dem Gesetz über Finanzen und Leistungen (FLG) geschaffen werden. Der Gesetzesentwurf befindet sich seit Mitte Januar 2001 in einem öffentlichen Vernehmlassungsverfahren (Bericht und Gesetzesentwurf können im PDF-Format abgerufen werden unter <http://www.fin.be.ch/nefd.html>). Der Gesetzesentwurf soll im Herbst 2001 vom Regierungsrat an den Grossen Rat überwiesen werden.

2. Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes...

Ursprünglich waren der Regierungsrat und die Projektleitung NEF 2000 davon ausgegangen, dass die für die breite Einführung von NEF 2000 notwendigen rechtlichen Grundlagen durch Ergänzung und Änderung des heutigen Finanzhaushaltsgesetzes, des Grossratsgesetzes und des Organisationsgesetzes erfolgen können. Bei den Rechtsetzungsarbeiten zeigte es sich allerdings rasch, dass das heutige Finanzhaushaltsgesetz weder die Leitidee noch die Struktur des neuen Steuerungsmodells abzubilden vermag. Die Grundlage für NEF 2000 soll deshalb in der Form einer formellen Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes bereitgestellt werden.

Grundidee des neuen Gesetzes ist es, den Aufbau des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Leistungsrechnung möglichst transparent und verständlich darzustellen. Das Gesetz weicht deshalb hinsichtlich Aufbau und Inhalt erheblich vom Muster-Finanzhaushaltsgesetz der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) ab (zur Gliederung vgl. Kasten). Im Bereich der Finanzbuchhaltung, die auch in einem NPM-Steuerungsmodell notwendig ist, beruht der Entwurf auf den gefestigten Grundsätzen des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM). Im Bereich des betrieblichen Rechnungswesens (Betriebsbuchhaltung) fehlen demgegenüber im öffentlichen Sektor in der Schweiz Grundlagen. Das Gesetz hält sich deshalb so eng wie möglich an die in der Privatwirtschaft anerkannten Regelungen der Betriebsrechnung (Kostenrechnung). Die Regelungen

zur Leistungsrechnung (Produkte, Leistungserfassung, Leistungsverrechnung) stützen sich auf die konzeptionellen Arbeiten zum bernischen Steuerungsmodell NEF SOLL. Weitgehend unverändert aus dem heutigen Finanzhaushaltsgesetz übernommen werden die Regelungen zum Ausgaben- und Kreditwesen, zur Vermögensverwaltung und zu den Gebühren. Die Gesetzesrevision soll allerdings zum Anlass genommen werden, den Kanton Bern hinsichtlich der Definition der gebundenen Ausgaben wieder weg von einer eigenständigen Regelung hin zur bundesgerichtlichen Praxis und der in den übrigen Kantonen gebräuchlichen Regelung zu führen. Ebenfalls im Gesetz über Finanzen und Leistungen umschrieben werden die wesentlichen Steuerungsinstrumente (Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Geschäftsbericht).

Gliederung des Gesetzes über Finanzen und Leistungen (Vernehmlassungsentwurf)

1. **Grundsätzliche Bestimmungen** (Geltungsbereich, Grundsätze der Führung, der Haushalts- und Rechnungsführung und der Leistungserstellung)
2. **Haushaltsführung**
 - 2.1 Finanz- und Rechnungswesen
 - 2.1.1 Allgemeine Bestimmungen (inhaltliche und organisatorische Grundsätze)
 - 2.1.2 Finanzbuchhaltung (Verwaltungsrechnung, Bilanz, Spezialfinanzierungen, etc.)
 - 2.1.3 Betriebsbuchhaltung (KLER, betriebliche Bilanz, etc.)
 - 2.1.4 Hilfsrechnungen (Anlagenbuchhaltung, Zeiterfassung und -zurechnung)
 - 2.1.5 Ertrag, Inkasso und Einnahmenverzicht
 - 2.1.6 Vermögen und Vermögensverwaltung
 - 2.1.7 Besondere Rechnungsführung
 - 2.2 Leistungsrechnung (Produktgruppe, Produkt, Leistungserfassung, Leistungsverrechnung)
3. **Ausgabenbewilligungen**
 - 3.1 Grundsätze
 - 3.2 Arten von Ausgaben
 - 3.3 Formen von Ausgabenbewilligungen (Kreditarten)
4. **Steuerungsinstrumente** (Umschreibung der Steuerungsinstrumente: Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Geschäftsbericht)
5. **Gebühren** (ohne Zuständigkeiten)
6. **Zuständigkeiten** (inkl. Delegations- und Subdelegationsnormen)
7. **Übergangsbestimmungen**
8. **Schlussbestimmungen**
 - Änderung von Erlassen*
 - Grossratsgesetz (u.a. Auftrag, Wirkungsorientierung der Gesetzgebung)
 - Organisationsgesetz (u.a. Richtlinien der Regierungspolitik, Versuchsverordnungen)
 - andere Gesetze
 - Aufhebung von Erlassen*
 - Stellenplafonierungsgesetz
 - Heutiges FHG



3. ...Änderungen im Parlamentsrecht...

Das Grossratsgesetz muss teilweise ebenfalls geändert und ergänzt werden. Als wesentliches neues Interventionsinstrument des Parlaments soll der Auftrag im Gesetz verankert werden. Mit diesem Instrument, welches zusätzlich zu Motion und Postulat besteht, soll der Grosse Rat dem Regierungsrat in der Form eines formellen Parlamentsbeschlusses Aufträge und Richtlinien erteilen können. Die Anforderungen an den Vortrag (Bericht) des Regierungsrates bei Gesetzes- und Kreditvorlagen sollen verschärft werden. Zudem soll der Gedanke der prospektiven Gesetzesevaluation im Grossratsgesetz verankert werden. Weiter soll der Grosse Rat verpflichtet werden, künftig grundsätzlich bei allen Gesetzen im Gesetz selbst - d.h. mit einer sogenannten Evaluationsklausel - zu regeln, wann und wie eine nachträgliche Evaluation erfolgen soll. In begründeten Fällen kann das Parlament allerdings auf eine nachträgliche Gesetzesevaluation verzichten.

4. ...und experimentelle Gesetzgebung

Der Kanton Bern verfügt bereits heute im Organisationsgesetz über eine Bestimmung, die den Regierungsrat in einem beschränkten Rahmen ermächtigt, Versuchsverordnungen zu erlassen. Diese Bestimmung hat sich als nicht sehr praxistauglich erwiesen. Deshalb soll eine neue, stärkere Grundlage für Versuchsverordnungen geschaffen werden, die dem neusten Stand von Lehre und Rechtsprechung entspricht.

Aktuelle weiterführende Literatur zum Thema "NPM und Parlamente"

Bolz, Urs und Lienhard, Andreas: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen. In: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht Nr. 1 2001, S. 1ff.

Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle von New Public Management und Gesetzgebung. Haupt. Bern/Stuttgart/Wien 2000.

Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling: Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen. Haupt. Bern/Stuttgart/Wien 2000.



Eidgenossenschaft: Neues Parlamentsgesetz

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK) hat am 1. März 2001 einen Entwurf für ein neues Parlamentsgesetz verabschiedet. Der Entwurf wird voraussichtlich in der Herbstsession 2001 im Nationalrat behandelt.

Das Parlamentsgesetz (PG), das das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) ersetzen soll, regelt einen zentralen Bereich der demokratischen Entscheidungsprozesse im schweizerischen Bundesstaat. Mit der Totalrevision des GVG sollen im Wesentlichen zwei Ziele erreicht werden:

1. Die neue Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 hat die Aufgaben der Bundesversammlung und die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat präzisiert und damit einige unter der alten BV strittige Fragen entschieden. Nun müssen diese Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesebene umgesetzt werden.

2. Das GVG von 1962 ist veraltet und nach über dreissig Partialrevisionen völlig unübersichtlich geworden. Das neue PG soll das Parlamentsrecht in einer klaren Systematik und verständlichen Sprache gesamthaft darstellen. Dabei können zahlreiche grössere und kleinere Ungereimtheiten und Mängel des heutigen Rechts behoben werden.

Die neue BV statuiert, dass im demokratischen Rechtsstaat alle wichtigen Bestimmungen in einem dem Referendum unterstellten Gesetz geregelt sein müssen. Weite Bereiche des Parlamentsrechtes genügen bisher dieser Anforderung nicht. Das PG regelt zum Beispiel das Verfahren der Wahl des Bundesrates neu auf Gesetzesstufe, ohne dabei inhaltliche Änderungen vorzunehmen.

Das neue PG enthält ungefähr 155 inhaltliche Änderungen und Präzisierungen gegenüber dem geltenden Recht. Dabei handelt es sich zu einem grossen Teil um kleinere Verbesserungen, die aber im Einzelfall durchaus von erheblicher praktischer Bedeutung sein können (Beispiel: Für die Durchführung einer Session ausserhalb von Bern braucht es neu einen einfachen Bundesbeschluss, was gegenüber dem heute geltenden formlosen Verfahren eine bessere Prüfung des Vorhabens und einen übereinstimmenden Beschluss beider Räte garantiert).

Von grösserer Bedeutung sind insbesondere folgende Änderungen:

- a. Die neue BV garantiert den parlamentarischen Kommissionen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationsrechte gegenüber Bundesrat und Verwaltung. Das PG setzt diesen Verfassungsanspruch um. Insbesondere wird für die Oberaufsicht festgeschrieben, dass neu der Kontrollleur und nicht wie bisher der Kontrollierte darüber entscheidet, welche Informationen für eine wirksame Kontrolle benötigt werden. Auch die einzelnen Ratsmitglieder erhalten neu gesetzliche Informationsansprüche.
- b. Die BV enthält neu einen expliziten Auftrag an das Parlament, für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen. Das PG will diesen Grundsatz mit Leben erfüllen, indem alle Kommissionen beauftragt werden, für die Überprüfung der Wirksamkeit der von ihnen vorbereiteten Erlasse zu sorgen. Die Koordination mit der Oberaufsicht ist dabei sicherzustellen.
- c. Gemäss neuer BV steht der Bundesversammlung das Mitwirkungsrecht zu bei wichtigen Planungen und bei der Gestaltung der Aussenpolitik. Heute nimmt das Parlament bloss Kenntnis von entsprechenden Berichten des Bundesrates. Das PG konkretisiert das Recht zur Mitwirkung, indem das Parlament zu wichtigen Planungen (insb. der Legislaturplanung und der Finanzplanung) und weiteren wichtigen Berichten des Bundesrates (insb. zu den Grundzügen der Aussenpolitik) in Form von einfachen Bundesbeschlüssen differenzierter und verbindlicher Stellung nimmt.
- d. Gemäss neuer BV kann die Bundesversammlung mit Aufträgen auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken. Das PG definiert die Rechtswirkung der Motion in diesem Sinne neu, wobei eine Vermischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vermieden wird. Bestehende Zuständigkeiten sind zu respektieren, können aber in einem ordentlichen Verfahren auch jederzeit abgeändert werden.
- e. Die Motion geniesst im heutigen Parlamentsbetrieb vor allem im Nationalrat

nur noch einen geringen Stellenwert. Nur selten bewirkt eine Motion ein konkretes Ergebnis; dabei erfolgt die Auswahl erfolgreicher Motionen nicht nach politischen und sachlichen Kriterien, sondern willkürlich. Durch eine konsequente Privilegierung von Kommissionsmotionen bei der Traktandierung in den Räten soll dieses Instrument aufgewertet werden; ergebnisorientierte Ratsmitglieder werden somit mit Vorteil den Weg über eine Kommission wählen.

- f. Weil Motionen heute wenig oder nichts mehr bewirken können, wird die parlamentarische Initiative immer mehr auch dort gewählt, wo eigentlich die Motion das geeignetere Instrument wäre. Weil immer mehr Initiativen in der Vorprüfung Folge gegeben wird, ist die für die Ausarbeitung von Erlassentwürfen benötigte personelle Infrastruktur überlastet. Indem neu auch der andere Rat in die Vorprüfung von Initiativen einbezogen wird, kann vermieden werden, dass grosser Aufwand betrieben wird, wenn von vorneherein klar ist, dass der andere Rat nicht zustimmen wird. Das gegenüber heute anspruchsvollere Vorprüfungsverfahren soll einen Anreiz bilden, wieder vermehrt den Weg über die Motion zu beschreiten.

Die SPK hofft, dass das neue PG spätestens zu Beginn der nächsten Legislaturperiode in Kraft gesetzt werden kann. Zur "Staatsleitungsreform", die bis Ende 2001 dem Parlament unterbreitet werden soll und die sich nach den zur Zeit bekannten Vorstellungen des Bundesrates auf eine Reform des Regierungorgans beschränken wird, besteht nur ein minimaler inhaltlicher Koordinationsbedarf. Die SPK beabsichtigt, in Ergänzung zum PG in naher Zukunft auch Vorschläge für eine Revision der Regelung der Entschädigungen der Ratsmitglieder sowie eine Neuregelung der Altersvorsorge der Ratsmitglieder vorzulegen.

Auszug aus dem Bericht der Kommission vom 1. März 2001
 Informationen und Bericht: Martin Graf,
 Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste, 3003 Bern
 e-mail: martin.graf@pd.admin.ch
 www.parlament.ch



Confédération: Nouvelle loi sur le Parlement

Le 1er mars, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP) a approuvé un projet de nouvelle loi sur le Parlement. Ce projet sera probablement traité au Conseil national pendant la session d'automne 2001.

Comme son nom l'indique, la loi sur le Parlement (LParl) définit l'organisation et le fonctionnement du "coeur démocratique" – puisqu'élus – de l'Etat fédéral suisse. Appelée à se substituer à la loi de 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC), la LParl a essentiellement pour objet:

1. de préciser les dispositions de la Constitution (cst.) du 18 avril 1999 relatives aux attributions de l'Assemblée fédérale et à la répartition des compétences entre Assemblée fédérale et Conseil fédéral;

2. d'une part, de présenter d'une manière à la fois claire et structurée les dispositions d'une LREC aujourd'hui obsolète, et en tout cas devenue inextricable après avoir été soumise à plus d'une trentaine de révisions, et d'autre part, de supprimer certaines incohérences ou lacunes plus ou moins graves qui entachent le droit pertinent en vigueur.

La nouvelle cst. dispose que "toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale": or, s'agissant des dispositions qui touchent l'organisation et le fonctionnement du Parlement, ce n'est pas le cas aujourd'hui pour beaucoup d'entre elles. Pour prendre un exemple, sont ainsi désormais arrêtées, non plus dans la cst., mais dans la LParl, les modalités qui régissent l'élection du Conseil fédéral, sans d'ailleurs que ce passage du plan réglementaire au plan législatif entraîne aucune modification de fond de la procédure applicable.

Par rapport au droit en vigueur, la LParl contient quelque 155 innovations et précisions matérielles: s'il s'agit le plus souvent d'améliorations légères, leur portée pratique peut parfois être considérable (par ex.: alors qu'un certain flou régnait à ce jour sur le plan de la procédure, l'organisation d'une session des Chambres fédérales ailleurs qu'à Berne suppose désormais l'adoption ad hoc d'un arrêté fédéral simple, ce qui garantit une décision concordante des deux Chambres et, ainsi, une appréciation plus complète des implications d'une telle décision).

Les principales innovations de fond sont les suivantes:

a. la nouvelle cst. garantit aux commissions parlementaires le droit d'accéder aux informations détenues par le Conseil fédéral et son administration dans la mesure où elles en ont besoin pour remplir leurs tâches: la LParl définit les modalités qui régissent l'exercice de ce droit. S'agissant plus particulièrement des commissions chargées de la haute surveillance, elle dispose qu'il appartient désormais au contrôleur, et non plus au contrôlé, de décider des informations dont il a besoin pour exercer sa mission. Relevons par ailleurs que la LParl réserve également un droit d'accès à l'information au député considéré individuellement.

b. la nouvelle cst. prévoit que l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation: la LParl assure une transposition active de ce principe en disposant que toute commission devra désormais veiller également à évaluer l'efficacité des actes à l'examen préalable desquels elle a procédé, sous réserve de la nécessaire coordination avec les commissions chargées d'exercer la haute surveillance au nom du Parlement.

c. la nouvelle cst. dispose que l'Assemblée fédérale est associée aux "planifications importantes des activités de l'Etat" et à la définition de la politique extérieure (alors qu'elle n'était habilitée à ce jour qu'à prendre acte des rapports que lui soumettait le Conseil fédéral sur ces sujets): la LParl précise cette compétence nouvelle en réservant à l'Assemblée fédérale le droit de se prononcer par voie d'arrêté fédéral simple sur ces "planifications importantes" (notamment le programme de la législature et la planification financière) et sur les principaux rapports qui lui sont adressés par le Conseil fédéral (concernant notamment les orientations générales en matière de politique extérieure), ce qui permet au Parlement d'exprimer un avis non seulement plus nuancé, mais possédant désormais un caractère plus contraignant que par le passé.

d. la nouvelle cst. donne à l'Assemblée fédérale le pouvoir de confier des mandats au Conseil fédéral à l'aide desquels

elle peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral: la LParl redéfinit à cet effet la nature et la portée de la motion, dans le cadre évidemment de la répartition actuelle des compétences entre Parlement et Gouvernement (qui peut toutefois évoluer, si le premier le souhaite).

e. malgré son caractère a priori contraignant, la motion n'a cessé de se déprécier, notamment aux yeux des élus du Conseil national: il est vrai que le dépôt d'une motion est rarement suivi d'effets tangibles, et que la suite qui lui est donnée semble dépendre moins de considérations techniques ou politiques que de l'arbitraire. En disposant que les motions déposées par les commissions jouiront désormais d'un traitement privilégié pour ce qui est de leur inscription à l'ordre du jour, et en incitant par là le député réellement soucieux de voir sa démarche aboutir à passer par le canal de la commission, la LParl contribue à revaloriser l'instrument de la motion.

f. le dépôt d'une motion restant aujourd'hui peu ou prou dépourvu d'effets, les députés ont de plus en plus tendance à recourir au dépôt d'une initiative parlementaire, même dans les cas où la motion serait a priori l'outil le mieux indiqué. Cette évolution entraîne logiquement une augmentation du nombre des initiatives auxquelles les conseils décident de donner suite, alors que les effectifs des agents censés assurer la préparation des projets d'acte concernés ne suivent pas dans la même proportion, avec pour conséquence les difficultés que l'on imagine. Aussi la LParl prévoit-elle d'associer l'autre conseil à l'examen des initiatives parlementaires dès la phase préliminaire: cette concertation en amont devrait en effet se traduire par une efficacité accrue, en permettant d'éviter désormais que l'un des conseils ne mette sur pied à grands frais un projet législatif dont l'autre ne veut pas. Ce meilleur filtrage introduit au stade de l'examen préliminaire constitue par ailleurs pour les députés une incitation à se tourner à nouveau vers l'instrument de la motion.

La CIP espère que la LParl pourra entrer en vigueur au début de la prochaine législature au plus tard. S'agissant des travaux à



Confederazione: Nuova legge sul Parlamento

engager pour assurer la coordination de la LParl avec le projet de "réforme de la direction de l'Etat" dont le Parlement devrait être saisi d'ici à la fin de l'année 2001, ils devraient être minimales si l'on considère que le Conseil fédéral semble vouloir se limiter à une réforme de l'organisation du Gouvernement. Par ailleurs, et dans le droit fil de la LParl, les CIP ont l'intention de présenter sous peu deux projets de révision concernant, l'un, les textes applicables à l'indemnisation des députés, et l'autre, les textes régissant leur prévoyance professionnelle.

Extrait du rapport de la commission du 1er mars 2001

Pour informations et pour obtenir le rapport: Martin Graf, secrétaire des commissions des institutions politiques, Services du parlement, 3003 Berne
e-mail: martin.graf@pd.admin.ch
www.parlement.ch

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP) ha adottato il primo marzo 2001 un progetto per la nuova legge sul Parlamento. Il progetto verrà trattato dal Consiglio nazionale verosimilmente durante la sessione autunnale 2001 delle Camere.

La legge sul Parlamento (LP), destinata a sostituire la legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), disciplina un ambito cruciale dei processi decisionali democratici nello Stato federale svizzero. Con la revisione totale della LRC si intendono sostanzialmente raggiungere due obiettivi:

1. trasporre a livello legislativo le disposizioni della nuova Costituzione federale (Cost.) del 18 aprile 1999 che definiscono i compiti dell'Assemblea federale e la ripartizione delle competenze tra quest'ultima e il Consiglio federale, dirimendo alcune questioni controverse nella vecchia Cost.;

2. rappresentare in una sistematica chiara e in una lingua comprensibile il diritto parlamentare nel suo complesso, provvedendo inoltre a eliminare numerose incoerenze e lacune più o meno importanti dell'attuale diritto. La LRC del 1962 è obsoleta e, dopo oltre trenta revisioni parziali, assolutamente priva di chiarezza.

La nuova Cost. statuisce che, nello Stato di diritto, tutte le disposizioni importanti debbano essere disciplinate in una legge soggetta a referendum. Vasti ambiti del diritto parlamentare non hanno finora soddisfatto tale esigenza. La LP, ad esempio, disciplina ora a livello di legge, senza modificarne le modalità, la procedura dell'elezione del Consiglio federale.

Rispetto al diritto vigente, la nuova LP presenta circa 155 modifiche e precisazioni materiali. Per la maggior parte sono miglioramenti minimi, che però nel singolo caso possono avere una notevole valenza pratica (ad es., per svolgere una sessione al di fuori di Berna sarà necessario un decreto federale semplice, il che, rispetto alla procedura semplificata oggi vigente, assicura un esame più approfondito e una decisione unanime di entrambe le Camere).

Di considerevole importanza sono in particolare le seguenti modifiche:

a. la nuova Cost. garantisce alle Commissioni parlamentari il diritto di esigere dal Consiglio federale e dall'Amministra-

zione le informazioni che servono alle prime per assolvere i propri mandati. La LP attua le modalità d'esercizio di questo diritto costituzionale. In particolare, la legge stabilisce che in materia di alta vigilanza è il controllore a decidere di quali informazioni abbisogna per un controllo efficace e non più, come finora, il controllato. Il diritto di chiedere informazioni è ora garantito per legge anche al singolo parlamentare.

b. la nuova Cost. incarica esplicitamente il Parlamento di verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. La LP concreta questo principio, incaricando ciascuna Commissione di valutare in modo coordinato con l'alta vigilanza l'efficacia dei singoli atti legislativi già esaminati in via preliminare.

c. la nuova Cost. sancisce che l'Assemblea federale partecipa alle "pianificazioni importanti dell'attività dello Stato" e all'elaborazione della politica estera. Oggi il Parlamento prende semplicemente atto dei rapporti che il Consiglio federale gli sottopone. La LP concretizza questa nuova competenza, attribuendo al Parlamento il diritto di esprimere mediante decreti federali semplici un parere differenziato e vincolante riguardo a importanti pianificazioni (in particolare al programma di legislatura e alla pianificazione finanziaria) e a ulteriori, importanti rapporti del Consiglio federale (in particolare sulle linee fondamentali di politica estera).

d. conformemente alla nuova Cost., l'Assemblea federale può influire sulla sfera di competenze del Consiglio federale affidandogli mandati. La LP ridefinisce in tal senso la natura e la natura giuridica della mozione, evitando che competenze e responsabilità si confondano. Le competenze esistenti vanno rispettate, possono però anche essere modificate in qualsiasi momento seguendo la procedura ordinaria.

e. nell'odierna attività parlamentare la mozione, soprattutto in Consiglio nazionale, ha ormai un ruolo di esigua importanza. Solo di rado una mozione produce risultati concreti e il successo non dipende tanto da criteri politici o materiali, ma più che altro da ragioni contingenti. Privilegiando in maniera coerente nell'iscrizione all'ordine del giorno le mozioni provenienti dalle



commissioni si intende rivalutare questo strumento: i parlamentari risolti a ottenere risultati sceglieranno così di preferenza la via della commissione.

- f. poiché oggi i risultati ottenuti con le mozioni sono scarsi, si opta sempre più per l'iniziativa parlamentare anche là dove la mozione sarebbe in effetti lo strumento più indicato. Di conseguenza, è sempre maggiore il numero di iniziative alle quali i Consigli decidono di dare seguito; l'organico necessario all'elaborazione di disegni degli atti legislativi è oberato di lavoro. La LP prevede di coinvolgere l'altro Consiglio nell'esame delle iniziative sin dalla fase preliminare: questa concertazione a monte dovrebbe aumentare l'efficacia, consentendo di evitare che uno dei Consigli metta in piedi con grande dispendio di mezzi un progetto legislativo che l'altro Consiglio non approverà. La procedura d'esame preliminare, più esigente rispetto a oggi, vuole costituire un incentivo a fare un maggiore uso della mozione.

La CIP auspica che la LP possa entrare in vigore al più tardi all'inizio della prossima legislatura. I lavori da avviare per assicurare il coordinamento della LP con il progetto di "riforma della direzione dello Stato", di cui il Parlamento si occuperà entro al fine del 2001, dovrebbero essere minimi, considerando che il Consiglio federale sembra intenzionato a limitarsi a una riforma degli organi di Governo. La CIP si propone inoltre di presentare in un prossimo futuro ai parlamentari, a complemento della LP, proposte di revisione del disciplinamento delle indennità loro destinate e un nuovo disciplina in materia di previdenza professionale.

Estratto dal rapporto della Commissione del primo marzo 2001

Informazioni e rapporto: Martin Graf,
Segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche, Servizi de Parlamento,
3003 Berna

e-mail: martin.graf@pd.admin.ch

www.parlamento.ch



Cantons romands: La perte démocratique est-elle réellement le prix à payer pour l'accroissement de la collaboration intercantonale ?

La mondialisation, l'amplification de la coopération internationale et le développement de la collaboration intercantonale comportent un risque de renforcement des gouvernements et d'affaiblissement des parlements. La Société suisse pour les questions parlementaires a reconnu cette problématique en consacrant sa conférence annuelle de 1999 au thème suivant : "Quel est le rôle des parlements dans la coopération internationale, intercantonale, interrégionale et intercommunale ?".

Les cantons romands (Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud, Valais) ainsi que le canton de Berne – qui participe parfois, selon des domaines, en tant qu'observateur – mettent sur pied un nombre croissant de conventions de collaboration intercantonale, telles celles sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et la Haute école spécialisée de Suisse romande des domaines de formation aux professions de la santé et du travail social (HES SANTE-SOCIAL ROMANDIE).

D'autres accords, comme le *Concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999*, en consacrant l'attribution de compétences à un organe commun – dans le cas d'espèce à la Conférence universitaire (art. 5) –, entraînent une diminution de facto du pouvoir des parlements, voire du corps électoral cantonal. Il est dès lors légitime de s'interroger : la perte démocratique est-elle le prix à payer pour cette coordination ?

Les accords en question sont négociés et conclus entre gouvernements, les parlements intervenant généralement dans une phase ultérieure, lors de l'approbation. Au nom du contrôle démocratique, il est cependant important que les parlements puissent agir tant en amont – lors de la phase de négociation – qu'en aval – après l'entrée en vigueur – par des mécanismes de contrôle appropriés.

Les cantons romands se proposent d'apporter une solution à cette problématique par la création de commissions interparlementaires. Ainsi, la *Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire sur la HES-SO* prévoit la création d'une commission interparlementaire, qui jouera vraisemblablement le rôle d'organe

de préavis à l'intention des Grands Conseils. A ce titre, elle procédera à l'analyse des objectifs stratégiques de la Haute Ecole, de leur réalisation ainsi que du budget et des comptes annuels, chaque parlement cantonal prenant ensuite position selon ses propres procédures.

Une autre convention est en voie d'élaboration, qui vise à *associer les parlements à la négociation des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger*. Elle devrait servir de convention-cadre à une série d'accords.

Toutefois, les difficultés qui surgissent dès le stade de l'élaboration des conventions associant les parlements reflètent la difficulté de la voie choisie : problèmes de répartition des sièges entre cantons, conceptions divergentes des relations entre l'exécutif et le législatif, difficultés de coordination, ces dernières résultant notamment de la dispersion géographique et du système de rotation annuelle des présidences et des secrétariats.

Dans l'intervalle, les gouvernements poursuivent leurs négociations et finalisent des accords. Le principe du contrôle démocratique impose par conséquent la poursuite d'une voie originale et novatrice visant à instaurer un contrôle parlementaire coordonné et efficace qui tienne compte des nouvelles données et des exigences régionales, sans pour autant intervenir dans l'ordre constitutionnel existant.

Maria Anna Hutter,
Sautière du Grand Conseil, Genève
e-mail: maria-anna.hutter@etat.ge.ch



Bern: Das bernische Parlamentsrecht ist ein Gebiet der kantonalen Gesetzgebung mit mehreren "Baustellen"

1. Projekt Grosser Rat mit 160 Mitgliedern und Wahlreform

Der bernische Grosse Rat zählt seit 1953 200 Mitglieder. Einzig der Kanton Aargau hat ein zahlenmässig gleich grosses Parlament¹. Alle anderen Kantonsparlamente sind kleiner. Mehrere Kantone haben ihre Parlamente in den letzten Jahren verkleinert (VD, LU) oder werden dies möglicherweise tun.

Seit 1921 wird der Grosse Rat nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. Dieses Verfahren wurde 1980/81 einer Wahlkreisreform unterzogen. Die heutige Lösung hat folgendes Aussehen: Ordentliche Wahlkreise sind die 26 Amtsbezirke. Der grösste Amtsbezirk Bern ist in zwei Wahlkreise aufgeteilt. Kleinere Wahlkreise sind zu Wahlkreisverbänden zusammen geschlossen worden. Mit den Wahlkreisverbänden sollen die Minderheiten in den Wahlkreisen eine angemessene Vertretung ermöglicht werden.

Im Januar 1999 bekundete der Grosse Rat seinen Willen, die Zahl seiner Mitglieder auf 160 zu reduzieren. Überdies beauftragte er den Regierungsrat zu prüfen, wie das Wahlverfahren verbessert werden kann. Eine Expertengruppe prüfte daraufhin drei Wahlsystemmodelle. In zwei Modellen werden die heute bestehenden Wahlkreisverbände in Wahlkreise umgewandelt. Diese Modelle unterscheiden sich in der Zahl der Wahlkreise (9 oder 14).

Der Regierungsrat entschied sich, dem Grossen Rat in einer Änderung der Verfassung und des Gesetzes über die politischen Rechte folgendes Modell vorzulegen: Das Parlament soll von 200 auf 160 Mitglieder verkleinert, das Kantonsgebiet in 14 Wahlkreise eingeteilt und die heutigen Wahlkreisverbände in normale Wahlkreise umgewandelt werden. Unangetastet bleiben die Strukturen der Amtsbezirke. Die Verteilung der Mandate erfolgt auf Grund der Wohnbevölkerung direkt an die Wahlkreise. Dem Berner Jura werden die bisherigen 12 Mandate garantiert. Die Sitzverteilung erfolgt auf Grund der Parteistimmen in den Wahlkreisen. Es gibt eine Sitzgarantie für die Amtsbezirke.

Die Vorlage aus Verfassungsänderung und Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte wird zur Zeit vom Grossen Rat

beraten. Die Kommission hat sich grundsätzlich für eine Verkleinerung des Parlamentes ausgesprochen. Die Revision soll noch dieses Jahr vom Grossen Rat verabschiedet werden. Die Verkleinerung wird erstmals bei den Wahlen 2006 wirksam, wenn Parlament und Stimmberechtigte ihr zustimmen. Eine Verkleinerung des Grossen Rates wird eine Revision der Grossratsgesetzgebung zur Folge haben. Zu prüfen sind die Quoren, Kommissionsgrössen und Mindestmitgliederzahlen für die Bildung von Fraktionen.

2. Projekt NEF 2000. Einsetzung einer Umsetzungskommission NEF des Grossen Rates

Der Kanton Bern entschied sich in den 90-er Jahren für die versuchsweise Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Im Mai 1994 startete der Regierungsrat mit dem Projekt "Neue Verwaltungsführung NEF 2000 (NEF 2000)". Sieben, später zwölf Pilotprojekte wurden erprobt. Im September 2000 gab der Grosse Rat grünes Licht zur breiten Einführung von NEF 2000. Gleichzeitig bewilligte er für die Umsetzung einen Verpflichtungskredit von 4,4 Mio. Franken². Bereits im Juni 2000 hatte er 14,5 Mio. Franken für den Ausbau seiner Informatiklösung und den Aufbau eines integrierten Finanzinformationssystems (FIS) bewilligt, das auch die IT-Grundlage für die Einführung von NEF bildet. Im Januar 2001 lag ein Entwurf des Gesetzes über Finanzen und Leistungen vor. Das Gesetz ist die gesetzliche Grundlage für die breite Einführung von NEF 2000³. Der Grosse Rat setzte in der Novembersession 2000 eine 23-köpfige Kommission ein, die als grossrätliches Organ an der Umsetzung und Einführung von NEF mitwirkt. Die Kommission löst das Begleitgremium NEF 2000 ab. Ein Gremium, das vorher die Projektarbeiten subsidiär zu den Aufsichtskommissionen begleitet hatte. Die Umsetzungskommission hat vier Kernaufgaben. Sie ist vorbereitendes Organ in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit NEF, die in die alleinige Zuständigkeit des Grossen Rates fallen (z.B. Definition der Oberaufsicht, Binnenorganisation, Dienste und Ressourcen des Parlamentes), vorberatendes Organ für die Erlasse, Berichte und Kreditgeschäfte des Regierungsrates, Konsultativorgan in allen Angelegenheiten, die eine Mitwirkung des

Grossen Rates erfordern, sowie Projektauf-sichtsorgan, welches die Einhaltung der Beschlüsse und Anliegen des Grossen Rates bei der Umsetzung und breiteren Einführung von NEF sicherstellt. Mit der Einsetzung dieser Kommission hat der Grosse Rat dokumentiert, dass er der anstehenden Projektphase eine besondere Wichtigkeit beimisst. Die Umsetzungskommission wird sich in ihrem ersten Jahr prioritär mit dem Gesetz über Finanzen und Leistungen sowie ihrer Stellung und Organisation unter NEF befassen müssen.

3. Teilrevision Grossratsgesetzgebung

Im Moment findet das Vorverfahren über eine Teilrevision der Grossratsgesetzgebung statt. Die vorgeschlagene Revision ist keine grundsätzliche Parlamentsreform. Sie zielt vielmehr auf punktuelle Verbesserungen der Grossrätstätigkeit. Es geht dabei unter anderem um eine stärkere Mitwirkung des Grossen Rates in der Aussenpolitik, eine bessere Steuerung der Sessionen und Sitzungen durch eine an sachlichen und zeitlichen Prioritäten orientierte Traktandenliste und Beratungsweise, eine Attraktivierung der Fragestunde, einen Garantiesitz für die französischsprachige Minderheit des Grossen Rates auch im zweiten Geschäftsleitungsorgan des Grossen Rates und eine Erhöhung der Transparenz durch die Ausweitung des Namensaufrufes. Mit der Vorlage werden verschiedene Berichterstattungsaufträge erfüllt: Überprüfung der Entschädigungen, Verbesserung der Dokumentation, verwaltungsunabhängiges Ratssekretariat, Vereinfachung des Verfahrens bei Petitionen, Eingaben und aufsichtsrechtlichen Anzeigen, Sanktionsmassnahmen usw.

Christian Wissmann, Sekretär des Grossen Rates des Kantons Bern
e-mail: christian.wissmann@sta.be.ch

¹ Der Aargauer Regierungsrat hat dem grossen Rat am 6. Dezember 2000 eine Botschaft zukommen lassen, worin er eine Verkleinerung des Parlamentes auf 120 eventuell 160 Mitglieder fordert.

² Der Kanton Bern informierte in Parlament, Parlamento, November 2000 – Nummer 3, S. 30 f. über diesen Entscheid.

³ In der vorliegenden Nummer von Parlament, Parlamento ist ein informativer Artikel über dieses Gesetz.



Graubünden: Die Rolle des Parlaments im neuen Verfassungsentwurf

Zur Zeit läuft im Kanton Graubünden das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Kantonsverfassung. Eine von der Regierung eingesetzte 30-köpfige Verfassungskommission hat auf Grundlage eines Vorschlages der Experten Professor Dr. Tobias Jaag und PD Dr. Tomas Poledna den Vernehmlassungsentwurf ausgearbeitet. Die Revisionsvorschläge betreffend auch das Kantonsparlament, den Grossen Rat. Nachfolgend sollen einige wichtige Aspekte der Reformbestrebungen erläutert werden.

1. Wahl des Grossen Rates

Nach geltender Verfassung und Gesetzgebung wird der Grosse Rat in 39 Wahlkreisen im Mehrheitswahlverfahren gewählt. Verschiedene Versuche, das Proporzwahlverfahren einzuführen, scheiterten, so letztmals am 1. Dezember 1996. Mit 21203 Ja gegen 21587 Nein lehnten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Einführung des sogenannten "Urner Modells", einer Mischung aus Mehrheits- und Proporzwahlverfahren, ab. Die Verfassungskommission schlägt nun die Wahl des Grossen Rates im Verhältniswahlverfahren vor. Dabei sollen nicht mehr die 39 Kreise, sondern die 11 Bezirke die Wahlkreise bilden. Die Einzelheiten regelt das Gesetz. Nach Auffassung der Verfassungskommission soll der reine Proporz zur Anwendung gelangen. Schutz- und Ausgleichmodelle vor allem zugunsten der Randregionen wurden im Zusammenhang mit dem Proporzwahlverfahren von der Verfassungskommission zwar geprüft, aber als zu kompliziert verworfen.

2. Fakultatives Gesetzesreferendum und Ordnungsrecht

Neu werden insbesondere Gesetze dem fakultativen Referendum unterstellt. Wenn das Referendum nicht ergriffen wird, ist somit der Grosse Rat alleiniger Gesetzgeber. Nach geltender Ordnung unterliegen sämtliche Gesetze obligatorisch der Volksabstimmung. Das fakultative Referendum ergreifen können sowohl 1500 Stimmberechtigte wie auch ein Fünftel der Mitglieder des Grossen Rates. Neben der Rolle des

Gesetzgebers kommt dem Parlament auch jene des Ordnungsgebers zu. Soweit die Verfassung nicht die Form des Gesetzes vorschreibt – dies tut sie für alle wichtigen Bestimmungen – erlässt der Grosse Rat Regelungen in Form der Verordnung. Solche Parlamentsverordnungen sind dem Referendum entzogen. Obwohl das Ordnungsrecht des Grossen Rates bereits bisher gilt, wird die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments mit dem Reformentwurf akzentuiert.

3. Organisationsrecht, Verträge und Planung

Der Grosse Rat regelt wie bisher seine eigene Organisation sowie die Grundzüge der Organisation der Regierung. Der Verfassungsentwurf verzichtet darauf, die Einteilung der Departemente der Regierung zu überlassen. Auch hier behält das Parlament seine Kompetenzen im Organisationsbereich. Neu erhält der Grosse Rat das Recht, in geeigneter Form bereits an der Vorbereitung wichtiger interkantonalen und internationalen Verträge mitzuwirken. Bis anhin sah die Verfassung eine reine Beschlusskompetenz vor, wenn entsprechende Verträge im Kompetenzbereich des Grossen Rates zur Diskussion standen. Ebenfalls neu wird dem Grossen Rat auf Verfassungsebene die Befugnis eingeräumt, über die grundlegenden politischen Planungen der Regierung wie zum Beispiel Regierungsprogramm und Finanzplan Beschlüsse zu fassen und der Regierung Aufträge im Sinne von Richtlinien zu erteilen.

4. Parlamentsreform

Insgesamt kann sicher festgestellt werden, dass der Vernehmlassungsentwurf zur Totalrevision der Kantonsverfassung die Stellung des Grossen Rates konsolidiert und stärkt. Parallel zur Totalrevision der Verfassung hat der Grosse Rat in diesen Wochen eine Parlamentsreform in Angriff genommen. Eine fünfzehnköpfige Kommission aus der Mitte des Rates wird einen eigenen Revisionsentwurf ausarbeiten und innert Jahresfrist zur Beschlussfassung vorlegen. Im Vordergrund der Parlaments-

reform stehen Anliegen, die durch Revision der Geschäftsordnung des Grossen Rates oder anderer Erlasse gleicher Stufe verwirklicht werden können. Es wird jedoch notwendig sein, diese Parlamentsreform mit der höherrangigen Verfassungsrevision zu koordinieren.

Claudio Riesen, Kanzleidirektor, Staatskanzlei Graubünden
e-mail:claudio.riesen@staka.gr.ch



Neuchâtel: Grand conseil: Création d'une commission des affaires extérieures

1. Une nouvelle commission

Le 17 mai 2000, le grand Conseil neuchâtelois se dotait d'une nouvelle commission permanente: celle des Affaires extérieures (CAF). Six mois plus tard, le classeur de la présidente concerne 7 dossiers et est épais de 10 cm. Amour du papier ou réponse à une véritable besoin parlementaire d'un canton frontalier et tourné vers l'Europe?

2. L'Europe, justement

Déjà en mai 1990, - à propos de la CEE - il était proposé de créer une *commission parlementaire pour les affaires européennes*. Celle-ci devrait se réunir au fur et à mesure que se posent des questions juridiques ou institutionnelles. Elle devrait examiner l'Eurocompatibilité de nos lois, aborder les problèmes de la collaboration transfrontalière, par exemple dans les domaines de l'emploi. D'autres préféraient, sous la direction du Conseil d'Etat, des cellules de réflexion départementales et d'une cellule permanente, à laquelle pourraient se joindre quelques députés. C'est cette option qui a été choisie par 39 députés contre 38 (ce qui est un vote très tiède dans notre parlement de 115 personnes).

Par contre, en juin 92, en prévision de la votation sur l'adhésion à l'EEE (6 déc. 92), et suite à un important rapport du Conseil d'Etat (200 pages!) le Grand Conseil se dotait sans opposition, d'une Commission chargée de préparer la votation et d'étudier les modifications législatives impératives qu'entraînerait une adhésion de notre pays à l'EEE.

Pleine d'enthousiasme, la commission s'est mise au travail, jusqu'au vote de décembre: Refus du peuple suisse, mais très très large soutien neuchâtelois (80%). La commission s'était largement impliquée dans l'information à la population.

Que faire désormais de cette commission, formellement non-permanente? En date du 1er février 93, le Grand conseil adoptait par 98 voix contre une, une résolution demandait notamment la suite des travaux d'adaptation pour assurer l'eurocompatibilité du canton. Ce vote a permis à la commission de poursuivre son travail, en particulier l'examen d'une loi sur les marchés publics.

Pour répondre à certaines questions, parfois critiques, sur son statut et son mandat, la commission déposait un projet de loi demandant *la création d'une commission permanente pour traiter les problèmes de collaboration intercantonale, transfrontalière et internationale, qui prendront une importance grandissante ces prochaines années*. Sur préavis de la Commission législative, le Grand conseil n'entraîne pas en matière par 91 contre 9, en février 1996, et signait ainsi la fin de la Commission Europe. D'une manière générale, le Grand Conseil neuchâtelois a peu de commissions.

3. La procédure concordataire

Mais le Conseil d'Etat n'en a pas moins poursuivi le travail intercantonal, proposant au Grand conseil l'adoption de Concordats intercantonaux. Je me souviens très bien de la mauvaise humeur de notre parlement sur deux dossiers: l'école pour forestiers à Lyss, où nous étions tout petit partenaires et les derniers à signer un projet que nous jugions beaucoup trop cher. Pour le deuxième objet, nous étions les premiers à parler de collaboration avec Genève au sujet des mesures de contraintes concernant les étrangers. Des objections parlementaires au projet concernant les droits de l'homme n'ont pas pu être prises en compte: c'est ça ou rien. Et rien, pour un petit canton c'est des problèmes assurés. Le concordat fut adopté dans la mauvaise humeur. Que je sache ce genre d'ultimatum déplaisait à d'autres parlements aussi. Et puis les projets intercantonaux concernant de plus en plus des domaines de compétence cantonale, donc parlementaire: Hautes écoles, santé.

4. De nouveaux moyens

Peu à peu, les Gouvernements ont cherché le dialogue avec les parlementaires, de manière intercantonale. Ainsi ont eu lieu des forums interparlementaires dans le cadre de l'espace Mittelland.

Puis une rencontre de délégués concernant la HEP BéJuNe (haute école pédagogique Berne, Neuchâtel Jura). D'autres dossiers se profilaient à l'horizon (HES SO). Le Bureau du Grand Conseil, par défaut, a assumé ces représentations. Mais formelle-

ment ce n'est pas sa tâche. Il a ainsi proposé la création d'une commission permanente des affaires extérieures. Retravaillé par la commission législative, le projet a été accepté le 17 mai 2000 par 83 voix sans opposition.

Rédigé de manière à donner un mandat clair à la commission la loi s'est largement inspirée du projet de la Commission Europe, qui avait vu juste, avec une législature d'avance (voir l'art. 21a de la loi en annexe).

5. Du travail sur la planche

Depuis juin 2000, la Commission a tenu 6 séances, et mené 4 délégations, une à Delémont, une à Neuchâtel, une à Monthey, une à Saint-Maurice. Sa présidente a participé à 3 séances de préparation intercantonale. Les textes soumis sont étudiés en commission, afin que les délégations soient dûment préparées à la rencontre interparlementaire.

Sur le plan interne, et tout en parant au plus pressé, la commission s'organise. Un règlement concernant les délégations a été adopté.

Lors d'une entrevue, le bureau du Grand Conseil et la présidente de la commission ont précisé le cheminement du courrier dans une recherche d'efficacité.

Le climat de travail est excellent. Principalement axées sur des fonctionnements, les discussions actuelles ne font que très peu ou pas, ressortir une opposition gauche-droite.

La matière de la collaboration interparlementaire est assez abstraite au premier abord, nécessitant une bonne préparation des séances pour tout le monde. De ce point de vue d'en confier l'étude à une commission spécialisée est justifiée.

Un des soucis de la présidente est l'efficacité et la transparence. Les moyens en sont à inventer, ce qui donne une dimension particulière à ce mandat.



Annexe: Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (création d'une commission des affaires extérieures)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, sur la proposition de la commission législative, du 5 avril 2000, décrète:

Article premier La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est complétée par les dispositions suivantes:

Art. 19 ...

5. la commission des affaires extérieures (quinze membres).

Art. 21a

¹ La commission des affaires extérieures est chargée d'étudier les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer et qui concernent les affaires intercantionales et internationales, ainsi que les modifications législatives qui en découlent.

² Elle est régulièrement informée par le Conseil d'Etat de la politique menée par les organisations internationales est intercantionales auxquelles le canton participe, ainsi que des négociations entreprises en vue de la conclusion de traités ou de concordats.

³ Elle donne son préavis sur la ratification des traités et des concordats qui ne sont pas de la compétence exclusive du Conseil d'Etat.

⁴ Elle peut être consultée par le Conseil d'Etat sur toute question intéressant les relations extérieures du canton.

Art. 2

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Isabelle Opan, Présidente de la commission des affaires extérieures, Grand Conseil Neuchâtelois



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari

Sitten, im Februar 2001

Voreinladung zur Jahresversammlung 2001 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen wird ihre vierte Jahresversammlung im Wallis durchführen.

Der Grosse Rat des Kantons Wallis freut sich, Sie zu dieser Veranstaltung einladen zu dürfen, die am **7. und 8. September** in Sitten stattfinden wird.

Den Kern der Jahresversammlung 2001 bilden am **Samstag, 8. September**, Referate über das Thema

Privatisierte öffentliche Dienste. Parlamentarische Einflussnahme und Oberaufsicht

Die Jahrestagung beginnt um 10.15 Uhr und ist öffentlich. Sie wird im Grossratssaal, "Le Casino", Grand-Pont 4 in Sitten durchgeführt werden.

Am **Freitagabend, 7. September 2001**, wird ein kurzes Kulturprogramm mit einem anschliessenden Nachtessen angeboten.

Wir möchten Sie schon heute sehr herzlich zu dieser Veranstaltung einladen. Die Jahrestagung der SGP hat sich in den letzten Jahren immer mehr zu einem Treffpunkt der Parlamentspräsidenten aus der ganzen Schweiz entwickelt und wir würden uns freuen, wenn auch Sie die Gelegenheit nutzen würden, um mit Ihren Kolleginnen und Kollegen in Kontakt zu treten. Die definitive Einladung mit dem ausführlichen Programm werden Sie zu einem späteren Zeitpunkt erhalten.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident der SGP

René Rhinow

Die 1. Vizepräsidentin des Grossen Rates

Marie-Therese Schwery



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari

Sion, en février 2001

**Invitation préalable à l'Assemblée générale annuelle de 2001
de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP).**

Madame, Monsieur,

La Société suisse pour les questions parlementaires a choisi la terre valaisanne pour tenir sa quatrième assemblée générale annuelle.

Le Grand Conseil du canton du Valais se réjouit de vous inviter à cette manifestation qui aura lieu à Sion **les 7 et 8 septembre** prochains.

Le point fort qui marquera l'assemblée de cette année sera un programme d'exposés prévus pour **le samedi 8 septembre** concernant

**Les services publics privatisés et le Parlement:
possibilités d'intervention et haute surveillance**

La manifestation débutera à 10h15 et sera publique; elle aura lieu dans la salle du Grand Conseil, "Le Casino", Grand-Pont 4, à Sion.

La veille au soir, un bref programme culturel sera proposé, suivi d'un repas.

Nous aimerions dès aujourd'hui vous inviter à assister à cette assemblée. Cette journée est devenue d'année en année un moment privilégié où tous les présidents de parlements suisses se retrouvent. Nous serions heureux que vous puissiez également profiter de l'occasion pour rencontrer vos collègues. Une invitation définitive accompagnée du programme détaillé vous parviendra en temps opportun.

Dans l'agréable perspective de cette rencontre, nous vous présentons, Madame, Monsieur, nos cordiales salutations.

Le Président de la SSP

La 1e Vice-Présidente
du Grand Conseil

René Rhinow

Marie-Therese Schwery



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari

Sion, febbraio 2001

**Invito preliminare al congresso annuale 2001
della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP)**

Gentile signora, egregio signore,

Il quarto congresso annuale della Società svizzera per le questioni parlamentari si terrà nel Vallese.

Il Gran Consiglio del cantone di Vallese ha il piacere di invitarla a questa manifestazione che avrà luogo **il 7 e 8 settembre prossimi**, a Sion.

Al centro del congresso annuale 2001, **sabato 8 settembre**, conferenze sul tema:

**Servizi pubblici privatizzati.
Presa di decisioni e alta vigilanza da parte del Parlamento**

Il congresso annuale, aperto al pubblico, avrà inizio alle ore 10.15 nella sala del Gran Consiglio, "il Casino" Grand-Pont 4, a Sion.

Venerdì 7 settembre 2001, in serata, sarà offerto un breve programma culturale, seguito dalla cena.

Fin d'ora desideriamo invitarla cordialmente a questa manifestazione. Il congresso annuale della SPP è diventato, in questi ultimi anni, un vero e proprio punto d'incontro dei presidenti dei parlamenti di tutta la Svizzera, e saremmo molto lieti se anche lei approfittasse di questa occasione di contatto con i suoi colleghi. L'invito definitivo con il programma completo le sarà trasmesso ulteriormente.

Gradisca i nostri più cordiali saluti

Il presidente della
SSP

René Rhinow

La 1a vice-presidente del
Gran Consiglio

Marie-Therese Schwery



Zentrum für Rechtssetzungslehre an der Universität Zürich

Am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich ist ein Zentrum für Rechtssetzungslehre geschaffen worden. Das Zentrum erbringt Dienstleistungen auf dem Gebiet der Rechtssetzung, insbesondere Beratung und Mitwirkung bei der Durchführung von Rechtssetzungsprojekten, Ausarbeitung von Normkonzepten, Redaktion von Normtexten, Betreuung beim Erarbeiten von Erläuterungen zu Normtexten (Botschaften, Weisungen) und Überprüfung der von den Amtsstellen erarbeiteten Erlass-Entwürfe auf ihre Rechtmässigkeit und Übereinstimmung mit den Regeln der Gesetzestechnik. Das Zentrum führt Weiterbildungsveranstaltungen auf dem Gebiet der Rechtssetzung durch. Es kann auch beauftragt werden, die Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Gemeinwesens auf dem Gebiet der Rechtssetzung im Allgemeinen oder im Zusammenhang mit einem speziellen Projekt zu betreuen.

Zahlreiche Dozentinnen und Dozenten der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, anderer Universitäten und Fakultäten sowie Persönlichkeiten aus öffentlichen Verwaltungen und aus der Privatwirtschaft wirken bei den Weiterbildungs- und Dienstleistungsprogrammen mit. Das Zentrum arbeitet mit anderen Institutionen, die ähnliche Aufgaben erfüllen, zusammen, und fördert den Wissens- und Erfahrungsaustausch.

Am **Freitag, 22. Juni 2001**, findet die erste Veranstaltung des Zentrums zum Thema "Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung" in Zürich (Universität-Irchel) statt. Weitere Informationen über das Zentrum, das Programm der Tagung sowie Anmeldung auf der Website unter [www.rws.unizh.ch / zfr](http://www.rws.unizh.ch/zfr) oder unter Zentrum für Rechtssetzungslehre, Wilfriedstr. 6, 8032 Zürich, Tel. 01 / 634 30 19, Fax 01 / 634 49 38.



Korrespondenten Correspondents Correspondenti

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@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

Thomas E. Fueter, Abteilungsleiter Sekretariat des Grossen Rates Luzern, Staatskanzlei des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, Postfach, 6002 Luzern, T: 041 228 51 11, F: 041 228 50 36

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 Saarnen, 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

Josef Schwitter, Ratssekretär, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 61, F: 055 646 32 19, E: josef.schwitter@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

Grosser Rat Schaffhausen

Erna Frattini, Grossratssekretärin, Rathaus, 8201 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, 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

Hans-Jürg Schär, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 352 12 77, E: schaer.anwalt@swissonline.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.gra.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

Paul Roth, Leiter Grossratskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: paul.roth@sk.tg.ch

Gran Consigli Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 804 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Marianne Brélaz, Vice-Chancelière 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

Isabelle Opan-Du Pasquier, présidente de la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil, Rue des Valangines 68, 2000 Neuchâtel, T: 032 725 38 90

Grand Conseil Genève

Myriam Boussina Mercile, Sautier, Rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1211 Genève 3, T: 022 319 22 07, 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: 032 421 52 21, F: 032 421 54 90, 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

Irène van Stuijvenberg, Stadtschreiberin, 3000 Bern, T: 031 321 60 66, E: irène.maeder@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Christine Rustichelli, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 71, F: 032 326 11 92, E: christine.schneider-rustichelli@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 Dietlikon

Thomas Furger, Stadtschreiber, Bremgartnerstrasse 22, 8952 Dietlikon, T: 01 744 36 30, E: thomas.furger@dietlikon.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

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, E: einwohnekontrolle@opfikon.zh.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

Enrico Lorenzetti, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 01 216 31 10, F: 01 216 31 12, E: enrico.lorenzetti@skz.stzh.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

René Rhinow, Professor, alt Ständeratspräsident, Seltisberg BL

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

Thomas E. Fueter, Leiter des Kommissionsdienstes, Staatskanzlei, Luzern

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

Claudio Riesen, Kanzleidirektor des Kantons Graubünden, Chur

Christine Schneider-Rustichelli, secrétaire parlementaire, Bienne

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona