

**Bürositzung  
21. Juni 2011  
Traktandum 8**

## **Gutachten**

im Auftrag des Büros des Grossen Rates des Kantons Aargau  
**betr. parlamentarischen Vorstoss „Auftrag“**

erstattet von

**Prof. Dr. Martina Caroni, LL.M.**

Universität Luzern  
Rechtswissenschaftliche Fakultät  
Hofstrasse 9  
Postfach 7464  
6000 Luzern 7

3. April 2011

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. EINLEITUNG</b>	<b>5</b>
1.1.    AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG	5
1.2.    VORGEHEN	6
<b>2. VORBEMERKUNG: WIRKUNGSORIENTIERTE VERWALTUNGSFÜHRUNG UND VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN</b>	<b>7</b>
2.1.    WIRKUNGSORIENTIERTE VERWALTUNGSFÜHRUNG	7
2.2.    WIRKUNGSORIENTIERTE VERWALTUNGSFÜHRUNG IM KANTON AARGAU	8
2.3.    VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	8
2.3.1. <i>Legalitätsprinzip</i>	9
2.3.2. <i>Gewaltenteilung</i>	9
<b>3. DAS PARLAMENTARISCHE INSTRUMENT „AUFTRAG“ (§ 48 GVG)</b>	<b>11</b>
3.1.    DER AUFTRAG – URSPRÜNGLICHE ZIELSETZUNG UND WILLE DES GESETZGEBERS	11
3.1.1. <i>Phase 1: Gesamtbericht des Regierungsrates mit Leitsätzen</i>	11
3.1.1.1.    Vorarbeiten und Beratungen	11
3.1.1.2.    Fazit	13
3.1.2. <i>Phase 2: Erste parlamentarische Beratung</i>	13
3.1.2.1.    Die Botschaft des Regierungsrates vom 18. Juni 2003	13
3.1.2.2.    Die Anträge der vorbereitenden Kommission	14
3.1.2.3.    Erste Lesung im Grossen Rat am 17. März 2004	15
3.1.2.4.    Fazit	15
3.1.3. <i>Phase 3: Zweite parlamentarische Beratung</i>	16
3.1.3.1.    Gutachten Müller, Neuformulierung durch Regierung sowie Kommission „WOV“ und zweite parlamentarische Behandlung	16
3.1.3.2.    Fazit	17
3.1.4. <i>Folgerung: Ursprüngliche Zielsetzung des Auftrages nach § 48 GVG</i>	18
3.2.    WIRKUNG DES AUFTRAGES	18
3.2.1. <i>Vorbemerkung: Verfahren bei parlamentarischen Vorstössen und insbesondere Aufträgen</i>	18
3.2.2. <i>Wirkung von Aufträgen im Kompetenzbereich des Grossen Rates</i>	19
3.2.3. <i>Wirkung von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates</i>	19
3.2.3.1.    Richtliniencharakter als formelle Zulässigkeitschranke	19
3.2.3.2.    Die Handhabung des Auftrages im Kompetenzbereich des Regierungsrates seit August 2005	20

3.2.3.2.1	Die Überweisung von Geschäft 06.251-1, Auftrag der SVP-Fraktion vom 5. Dezember 2006 betreffend langfristige Planung der Organisation, Belegung, Sanierung und Unterhalt aller im Besitze des Kantons Aargau stehenden Liegenschaften	20
3.2.3.2.2.	Die Überweisung von Geschäft Nr. 07.62-1, Motion Pascal Furer vom 20. März 2007 betreffend klare Definition des parlamentarischen Auftrags	21
3.2.3.2.3.	Änderung der GO	21
3.2.4.	<i>Fazit</i>	22
3.3.	VERGLEICH ZU DEN INSTRUMENTARIEN DES BUNDES UND ANDERER KANTONE	22
3.3.1.	<i>Bund</i>	23
3.3.1.1.	Eine alte Streitfrage ...	23
3.3.1.2.	... und ihre Lösung	23
3.3.1.3.	Vergleich der Motion auf Bundesebene und des Auftrags im Kanton Aargau	25
3.3.2.	<i>Kantone mit WoV- bzw. NPM-spezifischen parlamentarischen Vorstossarten und Instrumenten</i>	26
3.3.2.1.	Kanton Bern	26
3.3.2.2.	Kanton Zürich	28
3.3.2.3.	Kanton Solothurn	29
3.3.2.4.	Kanton Thurgau	31
3.3.2.5.	Kanton Basel-Stadt	34
3.3.2.6.	Kanton Graubünden	34
3.3.2.7.	Kanton Schaffhausen	35
3.3.2.8.	Kanton Freiburg	37
3.3.3.	<i>Fazit</i>	40
4.	DARSTELLUNG UND ANALYSE DER PARLAMENTARISCHEN VORSTÖSSE „AUFTRAG“, „MOTION“ UND „POSTULAT“	41
4.1.	AUFTRAG, POSTULAT UND MOTION IM AARGAUISCHEN RECHT	41
4.1.1.	<i>Die Motion im aargauischen Recht</i>	41
4.1.2.	<i>Das Postulat im aargauischen Recht</i>	41
4.1.3.	<i>Der Auftrag im aargauischen Recht</i>	42
4.2.	ANALYSE VON AUFTRAG, POSTULAT UND MOTION IM AARGAUISCHEN RECHT	43
4.2.1.	<i>Überschneidungen</i>	43
4.2.2.	<i>Lücken</i>	44
4.3.	VERGLEICH ZU DEN INSTRUMENTARIEN DES BUNDES UND AUSGEWÄHLTER WoV- BZW. NPM-KANTONE	44
4.3.1.	<i>Bund</i>	44
4.3.2.	<i>Kanton Bern</i>	45
4.3.3.	<i>Kanton Zürich</i>	46
4.3.4.	<i>Kanton Solothurn</i>	47
4.3.5.	<i>Kanton Basel-Stadt</i>	48
4.3.6.	<i>Kanton Graubünden</i>	49
4.3.7.	<i>Kanton Freiburg</i>	50
4.3.8.	<i>Kanton Schaffhausen</i>	51
4.3.9.	<i>Fazit</i>	52
		3

4.4.	VERGLEICH ZU DEN INSTRUMENTARIEN AUSGEWÄHLTER KANTONEN OHNE WOV ODER NPM	52
4.4.1.	<i>Kanton Waadt</i>	52
4.4.2.	<i>Kanton St. Gallen</i>	54
4.4.3.	<i>Kanton Glarus</i>	55
4.4.4.	<i>Fazit</i>	56
<b>5.</b>	<b>LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DEN KANTON AARGAU</b>	<b>57</b>
5.1.	BERÜCKSICHTIGUNG EINER STÄRKUNG DES PARLAMENTS GEGENÜBER HEUTE	57
5.2.	BERÜCKSICHTIGUNG DER UNTERSCHIEDLICHEN FUNKTIONEN VON PARLAMENT UND REGIERUNGSRAT	58
5.3.	BERÜCKSICHTIGUNG DER GESETZLICHEN ZUSTÄNDIGKEITSORDNUNG	59
5.4.	BERÜCKSICHTIGUNG DER WOV-THEMATIK	60
<b>6.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>61</b>
	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>62</b>
	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>66</b>
	<b>ANHANG I: IM GROSSEN RAT EINGEREICHTE AUFTRÄGE ZWISCHEN 1. AUGUST 2005 BIS 31. JANUAR 2011</b>	<b>69</b>

# 1. Einleitung

## 1.1. Ausgangslage und Auftrag

Nach § 41 Abs. 3 GVG sind Kommissionen oder ein Viertel aller Mitglieder des Grossen Rates berechtigt, dem Regierungsrat Anträge für Aufträge zu unterbreiten. Vom Grossen Rat überwiesene Aufträge entfalten für Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rates gegenüber dem Regierungsrat die Wirkung einer Weisung (§ 48 Abs. 1 GVG), während einem Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates die Wirkung einer Richtlinie zukommt (§ 48 Abs. 2 GVG). Bei Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates ist es seit der Einführung dieses Instrumentes umstritten, inwieweit diese vom Grossen Rat verpflichtend formuliert werden können. Zudem hat der Grosse Rat im Oktober 2007 ein Postulat überwiesen, das eine klarere Definition des parlamentarischen Auftrages verlangt

Vor diesem Hintergrund erteilte mir das Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau am 18. November 2010 folgenden Gutachtensauftrag:

Das Gutachten hat die folgenden Bereiche zu betreffen:

1.

Analyse des parlamentarischen Vorstosses „AUFTRAG“

- Ursprüngliche Zielsetzung (insbesondere Wille des Gesetzgebers)
- Wirkung im Kompetenzbereich des Grossen Rats und im Kompetenzbereich des Regierungsrats (mit Entwicklung seit Inkrafttreten des Instruments)
- Vergleich zu den Instrumentarien des Bundes und anderer Kantone.

2.

Darstellung und Analyse der parlamentarischen Vorstösse „AUFTRAG“, „MOTION“ und „POSTULAT“

- Wo überschneiden sich die Anwendungsbereiche?
- Gibt es Lücken?
- Vergleich zu den Instrumentarien des Bundes und anderer Kantone

3.

Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten für den Kanton Aargau

- Berücksichtigung einer Stärkung des Parlaments gegenüber heute
- Berücksichtigung der unterschiedlichen Funktionen von Parlament und Regierungsrat
- Berücksichtigung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung
- Berücksichtigung der WOV-Thematik

Die Ergebnisse dieses Gutachtens stehen ausschliesslich dem Auftraggeber zur Verfügung. Solange die Ergebnisse nicht durch den Auftraggeber zugänglich gemacht werden, dürfen sie nur mit schriftlicher Einwilligung des Auftraggebers weiterverwendet werden.

## **1.2. Vorgehen**

Die Fragen werden in der vorgelegten Reihenfolge behandelt.

## **2. Vorbemerkung: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen**

### **2.1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung**

Die zunehmende Komplexität der öffentlichen Aufgaben sowie knapper werdende Ressourcen führten seit den 1990-er Jahren in zahlreichen Gemeinwesen zur Einführung von Modellen des New Public Management (NPM) bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Ziel dieser Konzepte ist die Steigerung der Effektivität und Effizienz des Staates, indem die Verwaltungsträger zu unternehmerischem Denken und Handeln angehalten werden. Die Steuerung der Verwaltung soll nicht mehr länger Input-orientiert erfolgen, sondern über den Output bzw. die Wirkung. Das heisst, die Verwaltungsbehörden werden nicht mehr über finanzielle Vorgaben (Kreditbeschlüsse, Budgets, Pläne etc.), sondern mit Leistungsaufträgen, Globalbudgets etc. über die Wirkungen ihrer Tätigkeit gesteuert. An die Stelle von Konditionalnormen für die rechtliche Steuerung treten Finalnormen. Die Kontrolle des Outputs erfolgt über Rechenschaftsberichte sowie Kosten- und Leistungsvereinbarungen. New Public Management will, wie es MASTRONARDI treffend umschrieben hat, „Verantwortung an die Front delegieren und über Ziele und Wirkungen führen, statt über Mittel“<sup>1</sup>.

Die Einführung wirkungsorientierter Verwaltungsführung geht notwendigerweise mit weitreichenden Anpassungen der staats- und verwaltungsrechtlichen Strukturen, Instrumente und Prozesse einher. Denn wirkungsorientierte Verwaltungsführung setzt eine deutliche Trennung von politischer Zielverantwortung und administrativer Managementverantwortung voraus. Regierung und Verwaltung müssen im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung grössere Handlungs- und Entscheidungsspielräume erhalten, damit sie ihre Aufgaben auch tatsächlich effizienter und bedürfnisgerechter wahrnehmen können. Im Gegenzug muss sich das Parlament auf strategische Entscheide und die Oberaufsicht/Kontrolle beschränken. Die mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung nötige Neuorganisation bedingt einen Abbau auf der Input-Seite, d.h. eine Reduktion der rechtlichen und finanziellen Vorgaben an die Adresse der Verwaltungsträger. Damit diesen eine grössere Eigenständigkeit zukommt, müssen etwa im Bereich der Rechtsetzung Normdichte und Normbestimmtheit (Grundsatzgesetzgebung) abnehmen und finale Regelungen konditionale Bestimmungen (Ziel- statt Verhaltensnormen) ablösen. Im Rahmen des Finanzhaushaltes lösen Globalkredite nach Sach- und Personalausgaben aufgeschlüsselte und detaillierte Budgets ab. Ferner wird auch das Zusammenspiel zwischen Regierung und Verwaltung verändert: Die allgemeinen Ziele werden von der

---

<sup>1</sup> MASTRONARDI, Staatsordnung, S. 48.

Regierung auf strategischer Ebene konkretisiert und per Leistungsauftrag an die Verwaltungseinheiten weitergeleitet, die die operative Ebene darstellen.

Die mit New Public Management bzw. wirkungsorientierter Verwaltungsführung nötigen Anpassungen im staats- und verwaltungsrechtlichen Gefüge werfen indes schwierige Fragen auf. So sind etwa die mit wirkungsorientierter Verwaltungsführung verbundenen weitgehenden Kompetenzdelegationen vom Parlament an die Regierung und Verwaltung nicht einfach mit dem schweizerischen Konzept der Letztentscheidungsbefugnis von Volk und Parlament vereinbar. Wie TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER voraussagten: „Der Gesetzgeber wird es sich nicht nehmen lassen, über das „Grundsätzliche“ und „Wesentliche“ hinaus fallweise in den „operativen“ Bereich einzugreifen und Einzelheiten zu regeln, die er für politisch wichtig hält“<sup>2</sup>. Probleme gibt es auch im Bereich des Legalitätsprinzips (vgl. hierzu unten 2.3.1) sowie bei der Frage der Gewaltenteilung (unten 2.3.2).

## **2.2. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Aargau**

Die auf den 1. August 2005 eingeführte wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV im Kanton Aargau beruht auf dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005 (GAF; SAR 612.100) sowie den entsprechenden Verordnungen und Dekreten. Die Hauptlinien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Aargau sind die Bündelung der Staatsaufgaben in 42 Aufgabenbereiche, die Einführung neuer Planungs- und Berichterstattungsinstrumente (Entwicklungsleitbild, Planungsberichte, Aufgaben- und Finanzplan) sowie des Globalbudgets und die Schaffung eines durchgängigen Controllings. Die direkte Steuerung durch den Grossen Rat erfolgt über die Globalbudgets für die Aufgabenbereiche, die Planungsberichte sowie über den rollenden Aufgaben- und Finanzplan, die indirekte mit dem neu eingeführten parlamentarischen Instrument Auftrag.

## **2.3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen**

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung muss sich im Rahmen der rechtlichen Schranken bewegen und entfalten. Zwar belässt die Bundesverfassung den Kantonen im Rahmen der Organisationsautonomie einen weiten Spielraum, der auch bei der Einführung von WOV ausgeschöpft werden kann, doch müssen dabei die weiteren verfassungsrechtlichen Schranken und rechtsstaatlichen Grundsätze eingehalten werden. Durch WOV sind insbesondere das Legalitätsprinzip sowie das Gewaltenteilungsprinzip angesprochen. In der Folge sollen daher diese beiden Grundsätze kurz dargelegt werden.

---

<sup>2</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 42.

### **2.3.1. Legalitätsprinzip**

Das in Art. 5 Abs. 1 BV sowie § 2 Satz 1 1. Teil KV AG verankerte Legalitätsprinzip ist tragendes Element des Rechtsstaatsprinzips. Es bindet, in den Worten von EICHENBERGER, „Behörden und Volk; Es verpflichtet sie, die Betätigung, in welcher Gestalt auch immer diese unternommen werden muss, am Rechte auszurichten, mithin rechtmässig zu handeln“<sup>3</sup>. Das Legalitätsprinzip verlangt somit, dass sich staatliches Handeln auf eine genügend bestimmte, generell-abstrakte Rechtsgrundlage stützt; es schützt dadurch auch die Rechtsgleichheit und die Rechtssicherheit.

Die Einführung von Modellen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bewirkt Spannungen mit dem Legalitätsprinzip, ist doch einer der zentralen Aspekte von NPM die Notwendigkeit offenerer Gesetze, d.h. von Rechtsätzen, die eine geringere Normdichte und Normbestimmtheit aufweisen.<sup>4</sup> New Public Management will Ziele setzen, statt Mittel vorzugeben.<sup>5</sup> Denn den Verwaltungsbehörden muss die nötige Freiheit eingeräumt werden, damit sie dem Einzelfall gerecht werdende, die Wirkungen ihrer Entscheidung berücksichtigende Entscheidungen treffen können.<sup>6</sup> Diese betriebswirtschaftlichen Anforderungen lassen sich nicht problemlos mit dem Legalitätsprinzip in Vereinbarung bringen, verlangt dieses doch, dass zumindest alle wichtigen und grundlegenden Rechtsnormen in einem hinreichend bestimmten Rechtssatz im formellen Sinn verankert sind<sup>7</sup>.

### **2.3.2. Gewaltenteilung**

Der Grundsatz der Gewaltenteilung stellt als Ordnungsidee ein grundlegendes Verfassungsprinzip jedes rechtsstaatlichen und demokratischen Staatswesens dar. Obwohl häufig nicht explizit verfassungsrechtlich verankert – die Verfassung des Kantons Aargau macht hier eine Ausnahme und garantiert die gewaltenteilige Behördenorganisation in § 68 Abs. 2 KV AG –, wird der Grundsatz der Gewaltenteilung vom Bundesgericht als verfassungsmässiges Recht anerkannt.<sup>8</sup> Inhalt und Umfang der Gewaltenteilung ergeben sich aus dem Verfassungs- und Gesetzesrecht, wobei die Kantone im Rahmen ihrer Organisationsautonomie die Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive frei aufteilen können; aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung ergeben sich keine unmittelbaren Folgerungen für die Verteilung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen den Gewalten.<sup>9</sup> Da zentrales Anliegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung die Verhinderung von Machtmissbrauch durch Machtbegrenzung und Machtkontrolle ist, ist es aus rechtsstaatlicher Sicht indes notwendig, dass die Kompetenzen auf verschiedene Behörden verteilt werden. Zudem müssen im Sinne der gegenseitigen Gewaltenhemmung gewisse Kontrollmechanismen zwischen den

---

<sup>3</sup> EICHENBERGER, § 2 Rz. 3.

<sup>4</sup> Siehe oben 2.1.

<sup>5</sup> MASTRONARDI, Staatsordnung, S. 72.

<sup>6</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 293.

<sup>7</sup> Vgl. für die Bundesebene Art. 164 BV.

<sup>8</sup> Statt vieler: BGE 134 I 322, E. 2.2. S. 326.

<sup>9</sup> MASTRONARDI, Kriterien, S. 52.

verschiedenen Behörden bestehen, die das Eingreifen der einen Gewalt in den Tätigkeitsbereich der anderen Gewalt zulassen.

Werden Modelle der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingeführt, muss wegen der angestrebten klaren Trennung von politischer Zielverantwortung und administrativer Managementverantwortung das System der Gewaltenteilung neu definiert werden. Im Sinne einer kooperativen Gewaltenteilung geht es vor allem darum, ein zweckmässiges Zusammenwirken der verschiedenen Behörden zu erreichen, ohne die Linien der politischen Verantwortlichkeit und der daraus folgenden Kontroll- und Steuerungsmechanismen zu verwischen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> MASTRONARDI, Gewaltenteilung, S. 452 f.; BOLZ/LIENHARD, S. 9 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 293 f.

### **3. Das parlamentarische Instrument „Auftrag“ (§ 48 GVG)**

New Public Management bzw. wirkungsorientierte Verwaltungsführung beruht auf einer deutlichen Trennung von politischer Zielverantwortung und administrativer Managementverantwortung. Regierung und Verwaltung müssen grössere Handlungs- und Entscheidungsspielräume erhalten, während sich das Parlament auf die strategische Ebene sowie die Oberaufsicht beschränken muss. Diese Veränderungen haben Auswirkungen auch im Bereich der parlamentarischen Vorstösse. Mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist daher meist auch die Schaffung eines neuen parlamentarischen Instrumentes verbunden. Dadurch soll das bestehende parlamentarische Instrumentarium, das stark auf die Gesetzgebung fokussiert und zudem wegen der fehlenden Abänderbarkeit der Vorstösse unflexibel ist, um eine Handhabe ergänzt werden, mit der das Parlament auf die Planung Einfluss nehmen und auf grundsätzlicher Ebene in eine Debatte mit der Regierung treten kann.<sup>11</sup>

#### **3.1. Der Auftrag – Ursprüngliche Zielsetzung und Wille des Gesetzgebers**

Mit der Schaffung des neuen parlamentarischen Instrumentes Auftrag sollte dem Grossen Rat des Kantons Aargau – als Kompensation für die grösseren Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Verwaltungsträger – ein Instrument zur Intervention in die Hand gegeben werden. So unbestritten dies in der ersten Phase war, so schwierig und bestritten war dann dessen normative Umsetzung<sup>12</sup> und ist heute auch dessen Anwendung.

##### **3.1.1. Phase 1: Gesamtbericht des Regierungsrates mit Leitsätzen**

###### **3.1.1.1. Vorarbeiten und Beratungen**

Die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe Parlamentsreform unterstrich in ihrem Schlussbericht, der Grosse Rat müsse zur Wahrnehmung der ihm in einem System wirkungsorientierter Verwaltungsführung zukommenden Steuerungsrolle über „griffige Instrumente [verfügen], mit denen er wirksame Interventionen und Kontrollen auslösen“<sup>13</sup> könne. Die Arbeitsgruppe schlug daher die Einführung des parlamentarischen Instrumentes Auftrag vor und betonte, damit erhalte der „Grosse Rat

<sup>11</sup> Eingehend hierzu MASTRONARDI, Staatsordnung, S. 83 ff.

<sup>12</sup> Was nach KETTIGER nicht weiter erstaunt, folgt doch aus dem Umstand, dass die Einführung eines NPM-Modells eine Staats- und Verwaltungsreform darstellt, „zu besonderen Rahmenbedingungen, die bei der Erarbeitung der Rechtsgrundlagen hinsichtlich Vorgehen und Inhalt zu beachten sind: (...) Anders als dies üblicherweise bei Rechtsetzungsvorhaben der Fall ist, sind bei der Umsetzung von NPM mit der Verwaltung, der Regierung und dem Parlament alle wesentlichen Akteure im Rechtsetzungsverfahren gleichzeitig auch Betroffene. Dieser latente Interessenkonflikt macht das Rechtsetzungsverfahren anfälliger für Machtkämpfe und trägt die Gefahr in sich, dass Kompromisslösungen getroffen werden, die nicht sachgerecht sind“, S. 642 f.

<sup>13</sup> Arbeitsgruppe Parlamentsreform, Zwischenbericht vom 13. Juli 1999, S. 81

ein geeignetes neues Instrument zur Wahrnehmung seiner Kompetenzen. Er kann seinen parlamentarischen Willen besser durchsetzen, indem er in jeder Phase und in jedem Bereich Einfluss nehmen kann<sup>14</sup>. Der Auftrag würde dem Grossen Rat die Möglichkeit einräumen, Entscheide im Bereich aller staatlichen Aufgaben zu steuern und Änderungen, Ergänzungen oder neue Vorlagen in den Bereichen der grundlegenden Planung und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verlangen zu können.<sup>15</sup> Im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates sollte dem parlamentarischen Instrument des Auftrages die Wirkung einer Weisung zukommen, während es im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und der Verwaltung als Richtlinie wirken würde.<sup>16</sup>

Am 6. Dezember 2000 veröffentlichte der Regierungsrat des Kantons Aargau seinen Gesamtbericht zur Parlamentsreform zuhanden des Grossen Rates. Darin führt er aus, dass die existierenden parlamentarischen Instrumente sich auf Gegenstände beschränken, die in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallen; ein parlamentarisches Instrument, mit dem der Grosse Rat in verbindlicher Weise auf den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirken könne, fehle indes. Angesichts der Rückbindung des Parlamentes durch WOV auf die strategische Ebene, dränge sich die Schaffung eines neuen Instrumentes auf. Dieses solle es dem Parlament ermöglichen, Entscheide im Bereich der staatlichen Aufgaben zu steuern,

„ohne die strategische Ebene zu verlassen und die Unabhängigkeit der Justiz zu missachten. Der Grosse Rat soll insbesondere über Instrumente verfügen, welche auf die Planung Einfluss nehmen und eine Auseinandersetzung mit der Exekutive auf grundsätzlicher Ebene zu einem frühen Zeitpunkt ermöglichen.“<sup>17</sup>

Gestützt auf diese Überlegungen formulierte der Regierungsrat folgenden Leitsatz:

#### 4.1. Auftrag als neues Instrument

Das parlamentarische Instrumentarium ist durch den Auftrag zu ergänzen. Dieser hat Weisungscharakter im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates und Richtliniencharakter im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates. Bei der Behandlung des Auftrags sollen Parlament und Regierung die Möglichkeit haben, Anträge zur Abänderung des Auftrags zu stellen. Er ersetzt die parlamentarische Initiative weitgehend. Der Auftrag kann durch Kommissionen und durch eine qualifizierte Minderheit von Ratsmitgliedern (Quorum) eingereicht werden.<sup>18</sup>

Der Grosse Rat des Kantons Aargau hat diesem Leitsatz in seiner Sitzung vom 14. März 2001 diskussionslos zugestimmt<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Arbeitsgruppe Parlamentsreform, Zwischenbericht vom 13. Juli 1999, S. 84

<sup>15</sup> Arbeitsgruppe Parlamentsreform, Zwischenbericht vom 13. Juli 1999, S. 83

<sup>16</sup> Arbeitsgruppe Parlamentsreform, Zwischenbericht vom 13. Juli 1999, S. 84

<sup>17</sup> 00.424, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Dezember 2000, Parlamentsreform – Gesamtbericht mit Leitsätzen, S. 15.

<sup>18</sup> 00.424, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Dezember 2000, Parlamentsreform – Gesamtbericht mit Leitsätzen, S. 17.

<sup>19</sup> Wortprotokoll des Grossen Rates des Kantons Aargau, Sitzung vom 14. März 2001, S. 3968 f. Vgl. ferner auch Wortprotokoll des Grossen Rates des Kantons Aargau, Sitzung vom 14. März 2001, S. 3995.

### *3.1.1.2.Fazit*

In dieser ersten Phase der Parlamentsreform, die der Festlegung der Stossrichtung für die nötigen normativen Änderungen diente, war unbestritten, dass das parlamentarische Instrumentarium durch den Auftrag ergänzt werden sollte. Im Rahmen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung sollte dem Grossen Rat ein Instrument für die Mitwirkung an der Steuerung in die Hand gegeben werden. Dabei sollte der Auftrag sowohl im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates als auch in jenem des Regierungsrates zulässig sein, in ersterem Weisungs- und in letzterem Richtliniencharakter aufweisend.

### **3.1.2. Phase 2: Erste parlamentarische Beratung**

Während die Diskussion über das neue parlamentarische Instrument Auftrag in der ersten Phase von Einhelligkeit über die Notwendigkeit und Stossrichtung geprägt war, manifestierte sich bei der normativen Ausgestaltung der Interessen- bzw. Machtkonflikt zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat sehr deutlich.

#### *3.1.2.1.Die Botschaft des Regierungsrates vom 18. Juni 2003*

Am 18. Juni 2003 legte der Regierungsrat des Kantons Aargau den Bericht und Entwurf zur ersten Beratung der Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung vor<sup>20</sup>. Darin schlug er für das neu zu schaffende parlamentarische Instrument Auftrag folgende Formulierung im GVG vor:

#### § 41 Abs. 3 (neu)

<sup>3</sup> Zwei Drittel der Mitglieder einer Kommission oder zwei Fünftel der Mitglieder des Grossen Rats können Anträge auf Aufträge einreichen.

#### § 42 Abs. 1

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat innert drei Monaten nach Einreichung Bericht und Antrag zu Aufträgen, Motionen und Postulaten. Lehnt er ihre Entgegennahme ab, hat er dies schriftlich zu begründen. Innert der gleichen Frist beantwortet er Interpellationen.

#### § 48

<sup>1</sup> Der Auftrag verpflichtet den Regierungsrat, Änderungen im Aufgaben- und Finanzplan zu prüfen.

<sup>2</sup> Der Wortlaut eines Auftrages kann vom Grossen Rat geändert werden.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme zum Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung auf.

<sup>4</sup> Mit der nächsten oder übernächsten Überarbeitung des Aufgaben- oder Finanzplans berichtet der Regierungsrat dem Grossen Rat über seine Abklärung. Setzt er den Auftrag nicht um, hat er dies zu begründen. Damit gilt der Auftrag als erledigt.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> 03.150, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 18. Juni 2003.

<sup>21</sup> 03.150, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 18. Juni 2003, III. Teil, Parlamentsreform, S. 17.

Nach der regierungsrätlichen Konzeption sollte der Auftrag lediglich im Steuerbereich des Regierungsrates Wirkung entfalten, d.h. nur den Bereich des Aufgaben- und Finanzplanes betreffen. In diesem Bereich sollte der Grosse Rat die Möglichkeit haben, dem Regierungsrat auch ausserhalb der jährlichen Beratungen Aufträge für Anpassungen von Entwicklungsschwerpunkten, Wirkungszielen und Ressourcen zu erteilen.<sup>22</sup> Das so konzipierte parlamentarische Instrument wirke als politische Richtlinie, binde den konkreten Entscheid des Regierungsrates jedoch nicht, da er in begründeten Fällen von der Richtlinie abweichen könne. Damit gelte der Auftrag als erledigt. Im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes sollte indes auf die Einführung des Auftrages verzichtet werden, da das parlamentarische Instrumentarium hier bereits umfassend sei.

### *3.1.2.2. Die Anträge der vorbereitenden Kommission*

In der vorberatenden Kommission – wegen der engen Verflechtung der verschiedenen Teilprojekte der Staatsleitungsreform wurde auch die Parlamentsreform von der nichtständigen Kommission „WOV“ vorberaten – regte sich heftiger Widerstand gegen die regierungsrätliche Konzeption des Auftrages. Die Kommission lehnte diese ab und stellte ihr eine eigene normative Ausgestaltung des Auftrages im GVG gegenüber:

#### **§ 41 Abs. 3 und 4**

<sup>3</sup> Kommissionen oder ein Viertel aller Mitglieder des Grossen Rates sind berechtigt, in Bezug auf Gegenstände, die in seine eigene Zuständigkeit oder in Zuständigkeiten des Regierungsrates fallen, Anträge für Aufträge an den Regierungsrat zu unterbreiten.

<sup>4</sup> Der Wortlaut eines Auftrages kann im Verlaufe der Beratungen vom Grossen Rat abgeändert werden.

#### **§ 48**

<sup>1</sup> Der Auftrag entfaltet für Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rates gegenüber dem Regierungsrat die Wirkung einer Weisung und verpflichtet den Regierungsrat, einen Entwurf für einen Erlass des Grossen Rates vorzulegen oder Massnahmen zu treffen.

<sup>2</sup> Der Auftrag entfaltet für Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Regierungsrates gegenüber dem Regierungsrat die Wirkung einer Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf. Er verpflichtet den Regierungsrat, den betreffenden Gegenstand zu prüfen, dem Grossen Rat schriftlich über seine Abklärungen zu berichten und Antrag zu stellen.

<sup>3</sup> Kann oder will der Regierungsrat den überwiesenen Auftrag nicht befolgen oder weicht der Regierungsrat von der Richtlinie ab, begründet er dies dem Grossen Rat. Der Grosse Rat kann seinen Auftrag modifizieren, zurückziehen oder als verbindlich beschliessen.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme zum Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung auf, insbesondere die Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung. Er kann dem Grossen Rat Anträge für Vorentscheide unterbreiten.

---

<sup>22</sup> 03.150, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 18. Juni 2003, III. Teil, Parlamentsreform, S. 16.

Zentrale Aspekte dieser Konzeption des Auftrages sind, das Parlament nach Einführung von WOV nicht nur an der strategischen, sondern auch an der operativen Planung und Leitung teilhaben zu lassen. Daher müsse der Auftrag nicht nur den Aufgaben- und Finanzplan, sondern alle Gegenstände betreffen können. Der Auftrag soll im Kompetenzbereich des Regierungsrates als Richtlinie wirken, doch könne der Grosse Rat beschliessen, diesen für verbindlich zu erklären, sollte der Regierungsrat den überwiesenen Auftrag nicht befolgen können bzw. wollen oder davon abweichen.

### 3.1.2.3. Erste Lesung im Grossen Rat am 17. März 2004

Im Vorfeld der ersten grossrätlichen Lesung der Parlamentsreform tat der Regierungsrat nochmals seinen Standpunkt zum neu zu schaffenden parlamentarischen Instrument Auftrag kund. Er betonte dabei, dass dem Grossen Rat im Falle einer Annahme der von der Kommission verabschiedeten Konzeption des Auftrages eine übermässige Einflussnahme zukommen würde. Würde nämlich der Anwendungsbereich des Auftrages wie von der Kommission vorgeschlagen ausgeweitet, käme dies einer staatspolitisch bedenklichen „Verlagerung der Gewichte zwischen Grosse Rat und Regierungsrat“ gleich, „die ohne weiteres als „Gewaltverdrängung“<sup>23</sup> bezeichnet werden könne. Mit anderen Worten: der Kommissionsvorschlag verletze die Gewaltentrennung und das Legalitätsprinzip.

Die konzeptionelle Diskrepanz zwischen dem regierungsrätlichen Entwurf und dem Antrag der vorberatenden Kommission wurde in der grossrätlichen Debatte vom 17. März 2004 nur relativ kurz thematisiert. Der Kommissionsentwurf ist zwar mit grosser Mehrheit angenommen worden, doch wurde auch den vom Regierungsrat geäusserten Bedenken Rechnung getragen und die Regierung beauftragt, für die zweite Lesung eine neue Formulierung zu finden, die dem Prinzip der Gewaltenteilung Rechnung trage und ferner umschreibe, in welchen Bereichen der Auftrag unzulässig sei.<sup>24</sup>

### 3.1.2.4. Fazit

An der im Grundsatz nicht bestrittenen Einführung des parlamentarischen Instrumentes Auftrag entbrannte im Rahmen der normativen Ausgestaltung in gewisser Weise ein Interessen- und Machtkampf zwischen Regierungsrat und Grosse Rat. Die Konzeptionen des Auftrags durch den Regierungsrat und den Grossen Rat unterscheiden sich in zentralen Punkten, insbesondere in Bezug auf die Verbindlichkeit des Instrumentes im Kompetenzbereich des Regierungsrates:

- **Zulässigkeit im Kompetenzbereich des Regierungsrates**
  - *Regierungsrat*: nur im regierungsrätlichen Steuerungsbereich, d.h. nur im Bereich des Aufgaben- und Finanzplans.

---

<sup>23</sup> Schreiben vom 21. Januar 2004 des Regierungsrates an die Mitglieder des Grossen Rates des Kantons Aargau, S. 2.

<sup>24</sup> Wortprotokoll, 17. März 2004, S. 2926 f.

- *Grosser Rat*: gesamter regierungsrätlicher Kompetenzbereich, d.h. alle Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Regierungsrates.
- **Verbindlichkeit des Auftrages im Kompetenzbereich des Regierungsrates**
  - *Regierungsrat*: Wirkung einer Richtlinie, d.h. Verpflichtung, Änderungen zu prüfen und Abklärungen zu treffen; Begründung bei Nichtumsetzung und damit Auftrags erledigung.
  - *Grosser Rat*: Wirkung einer Richtlinie mit Weisungsmöglichkeit; bei Nichtbefolgung oder Abweichung durch den Regierungsrat, Verbindlicherklärung durch den Grossen Rat möglich.
- **Zulässigkeit im Kompetenzbereich des Grossen Rates**
  - *Regierungsrat*: nicht nötig, da durch Motion und Postulat abgedeckt.
  - *Grosser Rat*: gesamter grossrätlicher Kompetenzbereich, mit Wirkung einer Weisung an den Regierungsrat.

### **3.1.3. Phase 3: Zweite parlamentarische Beratung**

#### *3.1.3.1. Gutachten Müller, Neuformulierung durch Regierung sowie Kommission „WOV“ und zweite parlamentarische Behandlung*

Ausgehend von einem durch den Regierungsrat bei Prof. Dr. Georg Müller eingeholten Gutachten – nach dem die grossrätliche Ausgestaltung des Auftrages zwar das Legalitätsprinzip, nicht aber das Gewaltenteilungsprinzip verletzt<sup>25</sup> – schlug der Regierungsrat in seiner Botschaft vom 18. August 2004 folgende Neuformulierung von § 48 GVG vor:

#### **§ 48 Auftrag**

<sup>1</sup> Der Auftrag verpflichtet den Regierungsrat, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung oder eine andere Massnahme aus seinem eigenen Zuständigkeitsbereich zu prüfen. Der Auftrag entfaltet die Wirkung einer Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

<sup>2</sup> Unzulässig ist ein Auftrag, der auf Einzelfallentscheide im Personalbereich, auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verfügungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner schriftlichen Stellungnahme zum Antrag für einen Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung auf, insbesondere die Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung. Er kann dem Grossen Rat Anträge für Vorentscheide unterbreiten.

<sup>25</sup> Die in der grossrätlichen Konzeption des Auftrages vorgesehene Möglichkeit des Grossen Rates, den Auftrag auch für Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Regierungsrates für verbindlich zu erklären, hätte es dem Grossen Rat erlaubt, von der gesetzlich festgelegten Zuständigkeitsordnung abzuweichen; dies hätte das Legalitätsprinzip verletzt; Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung; Prüfungsaufträge des Grossen Rates, Gutachten vom 3. Juni 2004 zuhanden des Regierungsrates des Kantons Aargau erstattet von Prof. Dr. Georg Müller, S. 6.

Die nichtständige Kommission „WOV“ beantragte dem Grossen Rat als vorberatende Kommission demgegenüber folgende Neuformulierung von § 48 GVG:

#### **§ 48 Auftrag**

<sup>1</sup> Der Auftrag entfaltet für Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rates gegenüber dem Regierungsrat die Wirkung einer Weisung und verpflichtet den Regierungsrat, einen Entwurf für einen Erlass des Grossen Rates vorzulegen oder Massnahmen zu treffen.

<sup>2</sup> In seinem eigenen Zuständigkeitsbereich verpflichtet der Auftrag den Regierungsrat, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung oder eine andere Massnahme zu prüfen. Der Auftrag entfaltet die Wirkung einer Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

<sup>3</sup> Unzulässig ist ein Auftrag, der auf Einzelfallentscheide im Personalbereich, auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verfügungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirkt.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme zum Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung auf, insbesondere die Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung. Er kann dem Grossen Rat Anträge für Vorentscheide unterbreiten.

Der Regierungsrat stimmte dieser Kommissionfassung und auch der Grosse Rat des Kantons Aargau stimmte in seiner Sitzung vom 11. Januar 2005 dieser normativen Ausgestaltung des Auftrages mit grosser Mehrheit zu. Am 1. August 2005 traten die entsprechenden GVG-Änderungen in Kraft. Der definitive Wortlaut von § 48 GVG lautet nunmehr<sup>26</sup>:

<sup>1</sup> Der Auftrag entfaltet für Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rates gegenüber dem Regierungsrat die Wirkung einer Weisung und verpflichtet den Regierungsrat, einen Entwurf für einen Erlass des Grossen Rates vorzulegen oder Massnahmen zu treffen.

<sup>2</sup> Der Auftrag verpflichtet den Regierungsrat in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung oder eine andere Massnahme zu prüfen. Der Auftrag entfaltet die Wirkung einer Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

<sup>3</sup> Unzulässig ist ein Auftrag, der auf Einzelfallentscheide im Personalbereich, auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verfügungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirkt.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme zum Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung auf, insbesondere die Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung. Er kann dem Grossen Rat Anträge für Vorentscheide unterbreiten.

#### **3.1.3.2. Fazit**

Charakteristika der in der zweiten Lesung vom Grossen Rat des Kantons Aargau verabschiedeten normativen Ausgestaltung des neuen parlamentarischen Instrumentes Auftrag – der auch der Regierungsrat zugestimmt hat – sind:

---

<sup>26</sup> Vgl. die Berichtigung des Wortlautes von § 48 in AGS 2005, S. 474.

- Zulässigkeit des Auftrages sowohl im gesamten Kompetenzbereich des Regierungsrates als auch in jenem des Grossen Rates.
- Materielle Unzulässigkeit des Auftrages bei bestimmten Entscheiden.
- Wirkung als Richtlinie im Kompetenzbereich des Regierungsrates und als Weisung im Kompetenzbereich des Grossen Rates.

#### **3.1.4. Folgerung: Ursprüngliche Zielsetzung des Auftrages nach § 48 GVG**

Nach dem subjektiv-historischen Willen des Gesetzgebers sollte der in § 48 GVG verankerte Auftrag dem Grossen Rat ein wirkungsvolles Instrument zur Mitwirkung resp. Intervention im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geben. Dies massgeblich als Kompensation für die nach WOV an die Verwaltungsträger abzugebenden Kompetenzen. Der vom Gesetzgeber konzipierte Auftrag nach § 48 GVG zeichnet sich somit durch folgende Charakteristika aus:

- Zulässigkeit des Auftrages sowohl im gesamten Kompetenzbereich des Regierungsrates als auch in jenem des Grossen Rates.
- Materielle Unzulässigkeit des Auftrages bei bestimmten Entscheiden.
- Wirkung als Richtlinie im Kompetenzbereich des Regierungsrates und als Weisung im Kompetenzbereich des Grossen Rates.

### **3.2. Wirkung des Auftrages**

Je nachdem, ob der Kompetenzbereich des Grossen Rates oder jener des Regierungsrates betroffen ist, entfaltet ein vom Grossen Rat überwiesener Auftrag nach § 48 Abs. 1 und 2 GVG unterschiedliche Wirkungen: im Kompetenzbereich des Grossen Rates kommt einem Auftrag an den Regierungsrat die Wirkung einer Weisung, im Kompetenzbereich des Regierungsrates jene einer Richtlinie zu. Dieser letztlich auf das Legalitätsprinzip zurückzuführenden unterschiedlichen Wirkung des Auftrages kommt je nach betroffenem Kompetenzbereich die Rolle eines formellen Unzulässigkeitsgrundes zu. Sofern nämlich ein Auftrag im Kompetenzbereich des Regierungsrates nicht lediglich Richtlinien-, sondern Weisungscharakter aufweist, ist der Auftrag nach der gesetzlichen Anordnung unzulässig.

#### **3.2.1. Vorbemerkung: Verfahren bei parlamentarischen Vorstössen und insbesondere Aufträgen**

Nach dem GVG und der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) werden die an den Regierungsrat gerichteten parlamentarischen Vorstösse (Motionen, Postulate und Aufträge) im Anschluss an ihre Einreichung zunächst dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet. Dieser kann, sofern er sie annehmen will, eine kurze Erklärung abgeben.<sup>27</sup> Lehnt der Regierungsrat hingegen die Entgegennahme eines

---

<sup>27</sup> § 80 Abs. 1 GO.

Vorstosses ab, so hat er dies schriftlich zu begründen.<sup>28</sup> Daraufhin beschliesst der Grosse Rat die Überweisung oder Ablehnung des Vorstosses.<sup>29</sup> Eine Diskussion im Grossen Rat findet nur statt, sofern der Regierungsrat den Vorstoss bzw. dessen Form bekämpft, einen Gegenantrag stellt oder der Grosse Rat Diskussion beschliesst.<sup>30</sup> Bei überwiesenen Vorstössen hat der Regierungsrat jeweils im Jahresbericht Antrag zu stellen zur Aufrechterhaltung oder Abschreibung des Vorstosses.<sup>31</sup>

Nach einer auf den 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Revision der Geschäftsordnung des Grossen Rates legt der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zu Aufträgen nunmehr die massgeblichen rechtlichen Grundlagen dar und stellt gegebenenfalls einen Antrag auf Änderung des Wortlauts des Vorstosses.<sup>32</sup> Der Grosse Rat kann auf entsprechenden Antrag des Regierungsrates einen Auftrag nach § 48 Abs. 2 GVG, der formell unzulässig ist, da Weisungscharakter aufweisend, in einen Antrag zur Prüfung des Anliegens abändern.<sup>33</sup>

### **3.2.2. Wirkung von Aufträgen im Kompetenzbereich des Grossen Rates**

Nach § 48 Abs. 1 GVG entfaltet ein Auftrag im Kompetenzbereich des Grossen Rates die Wirkung einer Weisung und ist somit in allen wesentlichen Teilen für den Regierungsrat verbindlich. Überweist der Grosse Rat einen Auftrag im Sinne von § 48 Abs. 1 GVG, so ist der Regierungsrat verpflichtet, einen Entwurf zu einem Erlass des Grossen Rates vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Die Verantwortung des Regierungsrates beschränkt sich auf den Vollzug.

Soweit ersichtlich wurde seit der Einführung des parlamentarischen Instrumentes Auftrag noch kein Auftrag eingereicht, der in den Kompetenzbereich des Grossen Rates gefallen wäre.<sup>34</sup>

### **3.2.3. Wirkung von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates**

#### **3.2.3.1. Richtliniencharakter als formelle Zulässigkeitsschranke**

Nach § 48 Abs. 2 GVG verpflichtet ein Auftrag im Kompetenzbereich des Regierungsrates diesen, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung oder eine andere Massnahme *zu prüfen*. Der Auftrag entfaltet die Wirkung einer Richtlinie. Richtlinien beschränken die Entscheidkompetenz des Regierungsrates nicht; sie sind nicht unabänderlich, schaffen jedoch eine Begründungspflicht bei Abweichungen.<sup>35</sup> Ein überwiesener Auftrag im Kompetenzbereich des Regierungsrates wirkt als Prüfungsauftrag mit politischer Bindungswirkung, überlässt jedoch die Entscheidverantwortung dem Regierungsrat.

---

28 § 42 Abs. 1 GVG.

29 § 81 Abs. 1 GO.

30 § 80 Abs. 2 GO.

31 § 83 Abs. 1 GO.

32 § 82a Abs. 1 GO.

33 § 82a Abs. 2 GO.

34 Siehe hinten Anhang I.

35 NUSPLIGER, Regierung und Parlament, S. 156.

Diesem kommt ein relativ weiter Spielraum betreffend den Grad der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten der Auftragsbefreiung zu.<sup>36</sup> Kann oder will der Regierungsrat den Auftrag nicht oder nur zu einem Teil erfüllen, so hat er dies gegenüber dem Grossen Rat hinreichend zu begründen. Es ist dann Sache des Grossen Rates, nötigenfalls die Rechtsgrundlage zu ändern, damit das angestrebte Ziel dennoch erreicht werden kann.

### *3.2.3.2. Die Handhabung des Auftrages im Kompetenzbereich des Regierungsrates seit August 2005*

Bis Ende Januar 2011 wurden seit der Einführung des parlamentarischen Instrumentes Auftrag am 1. August 2005 77 Aufträge eingereicht.<sup>37</sup> Es handelt sich dabei ausschliesslich um Aufträge nach § 48 Abs. 2 GVG, d.h. Aufträge im Kompetenzbereich des Regierungsrates. Von diesen betrafen dabei nur wenige den eigentlich intendierten Bereich der Aufgaben- und Finanzplanung, sondern bezogen sich vielmehr auf sonstige Bereiche und Fragen.<sup>38</sup>

In der politischen Praxis zum neuen parlamentarischen Instrument Auftrag brach sehr bald der bereits während der Arbeiten an der Staatsleitungsreform zutage getretene Machtkampf zwischen Legislative und Exekutive erneut auf. Dieser manifestiert sich bei der Frage der Abgrenzung zwischen zulässigen Prüfungsaufträgen und nicht zulässigen verpflichtenden Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates. Im Zentrum der Debatten steht seither erneut die Frage, wie weit der Grosse Rat mit einem Auftrag Einfluss auf den Kompetenzbereich des Regierungsrates nehmen und diesen verbindlich verpflichten kann, etwas Bestimmtes vorzukehren, bzw. wann der Auftrag aus formellen Gründen unzulässig ist und gegebenenfalls mit welchen Konsequenzen.

#### *3.2.3.2.1 Die Überweisung von Geschäft 06.251-1, Auftrag der SVP-Fraktion vom 5. Dezember 2006 betreffend langfristige Planung der Organisation, Belegung, Sanierung und Unterhalt aller im Besitze des Kantons Aargau stehenden Liegenschaften*

Erster Kulminationspunkt dieser Debatte war die Überweisung eines vom Regierungsrat als formell unzulässig – da eine Weisung an die Exekutive in ihrem eigenen Kompetenzbereich enthaltend – betrachteten Auftrages, ohne dass im Grossen Rat der Wortlaut in einen Prüfungsauftrag abgeändert worden wäre.<sup>39</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass die Frage der Zulässigkeit des Vorstosses in der parlamentarischen Debatte nur ganz am Rande thematisiert wurde und vielmehr die materiellen Fragen im Vordergrund standen.<sup>40</sup> Dies bedingt durch den Umstand, dass der Regierungsrat in seinen ablehnenden Stellungnahmen zu formell unzulässigen Aufträgen zwar zunächst jeweils die Gründe für die Unzulässigkeit des Auftrages

<sup>36</sup> NUSPLIGER, Regierung und Parlament, S. 157.

<sup>37</sup> Siehe hierzu hinten Anhang I.

<sup>38</sup> Vgl. hinten Anhang I.

<sup>39</sup> GR.06.251, Auftrag der SVP-Fraktion vom 5. Dezember 2006 betreffend langfristige Planung der Organisation, Belegung, Sanierung und Unterhalt aller im Besitze des Kantons Aargau stehenden Liegenschaften, überwiesen am 3. Juli 2007, abgeschrieben am 25. Juni 2010.

<sup>40</sup> Wortprotokoll des Grossen Rates des Kantons Aargau, 3. Juli 2007, S. 2407 ff.

ausführt, in der Folge aber gleichwohl materiell zur aufgeworfenen Thematik ausführlich Stellung bezieht. Diese regierungsrätliche Praxis, trotz der formellen Bedenken materielle Ausführungen zu machen, ist insofern problematisch, als sie den Grossen Rat dazu verleiten kann, einen formell unzulässigen Auftrag dennoch zu überweisen, um so materiell Einfluss nehmen zu können. Dies wurde denn auch im Grossen Rat mehrmals bemängelt.<sup>41</sup>

#### 3.2.3.2.2. *Die Überweisung von Geschäft Nr. 07.62-1, Motion Pascal Furer vom 20. März 2007 betreffend klare Definition des parlamentarischen Auftrags*

Zweiter Kulminationspunkt der Debatte um die Wirkung von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates war die Überweisung eines Postulates am 30. Oktober 2007. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen mit der Wirkung des Auftrages im Kompetenzbereich des Regierungsrates verlangte Grossrat Pascal Furer (SVP) im März 2007 mit einer Motion eine klare Definition des parlamentarischen Auftrages. Demnach sei «§ 48 GVG so (...) so zu ändern, dass das Parlament mit dem Auftrag auf Gegenstände im Einflussbereich des Regierungsrats, ausdrückliche Ausnahmen ausgenommen, auch wirklich Einfluss nehmen kann»<sup>42</sup>. Der Regierungsrat lehnte die Motion unter Hinweis auf die Ausführungen des Rechtsgutachtens von Prof. Georg Müller<sup>43</sup> ab.<sup>44</sup> Der Grosse Rat überwies die Motion schliesslich einstimmig als Postulat. Parteiübergreifend wurde in der Debatte betont, dass eine Präzisierung des parlamentarischen Instrumentes Auftrag nötig sei; die angedachten Stossrichtungen unterschieden sich freilich. Während der Motionär den Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates für diesen verbindlicher fassen möchte<sup>45</sup>, steht für Vertreter anderer Parteien die Gewaltenteilung bzw. die gesetzliche Zuständigkeitsordnung im Vordergrund.<sup>46</sup> Das Postulat ist immer noch hängig.

#### 3.2.3.2.3. *Änderung der GO*

Aufgrund des parlamentarischen Unmutes über die Handhabung des neuen Instrumentes Auftrag und gestützt auf einen Bericht des Staatsschreibers vom 7. März 2007 setzte das Büro des Grossen Rats eine Arbeitsgruppe ein. Diese sollte das parlamentarische Instrument des Auftrages unter Berücksichtigung der bisher

<sup>41</sup> Vgl. z.B. Wortprotokoll des Grossen Rates des Kantons Aargau, 5. Juni 2007, S. 2264: «Zum wiederholten Mal moniere ich, dass der Regierungsrat einen Auftrag materiell behandelt, obwohl dieser formell gar nicht zulässig ist. Sie [sic] liefert damit der Antragsstellerin Argumente, um an diesem Auftrag festzuhalten. Mit anderen Worten, der Regierungsrat hat es sich selber zuzuschreiben, dass dieser und auch der nachfolgend zu beratende Auftrag allenfalls überwiesen werden. Selber Schuld!»

<sup>42</sup> GR.07.62, Motion Pascal Furer, Staufen, vom 20. März 2007 betreffend klare Definition des parlamentarischen Auftrags.

<sup>43</sup> Hierzu vorne 3.1.3.1.

<sup>44</sup> Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 26. September 2007 zur Motion Pascal Furer, GR.07.62.

<sup>45</sup> Der Motionär schlägt konkret vor, dass der Wortlaut von § 48 Abs. 2 GVG dahingehend zu ändern, dass der Regierungsrat verpflichtet ist „den Erlass oder die Änderung einer Verordnung oder eine andere Massnahme zu veranlassen. Der Auftrag entfaltet die Wirkung einer Richtlinie, von der nur in begründeten und vom Grossen Rat genehmigten Fällen abgewichen werden darf“.

<sup>46</sup> Siehe zu den parlamentarischen Debatten das Wortprotokoll des Grossen Rates des Kantons Aargau, 30. Oktober 2007, S. 2815 ff.

gemachten Erfahrungen einer Prüfung unterziehen. Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe sollten die Probleme mit dem parlamentarischen Instrument Auftrag mit drei Massnahmen bekämpft werden:

- (1) einer begleitenden Kontrolle der eingereichten parlamentarischen Aufträge durch die Parlamentsdienste;
- (2) einer Änderung der GO sowie
- (3) der Anregung an den Regierungsrat, bei jeder Stellungnahme zu einem Auftrag die betroffenen rechtlichen Grundlagen anzugeben.

Diese Vorschläge der Arbeitsgruppe aufgreifend schlug der Regierungsrat in seiner Botschaft vom 4. Juni 2008 zur Änderung der GO ein Vorgehen zur Behandlung formell unzulässiger Aufträge im Kompetenzbereich des Regierungsrates vor. Nach Ansicht des Regierungsrates sollten folgende Bestimmung neu in die GO aufgenommen werden:

§ 82a Behandlung und Änderung von Aufträgen

<sup>1</sup> Der Regierungsrat bezeichnet in seiner Stellungnahme zu Aufträgen gemäss § 48 Abs. 1 oder Abs. 2 GVG die massgebenden rechtlichen Grundlagen und stellt gegebenenfalls einen Antrag auf Änderung des Auftragstexts.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat ändert einen Auftrag gemäss § 48 Abs. 2 GVG, der Weisungscharakter aufweist, auf Antrag des Regierungsrats in einen Auftrag zur Prüfung des Anliegens.

Der Grosse Rat nahm die Änderung der GO mit 76 zu 40 Stimmen an. In der parlamentarischen Debatte wurde präzisiert, dass es sich bei § 82a GO nicht um eine Verpflichtungs-, sondern um eine Zuständigkeitsnorm handelt.<sup>47</sup> D.h., dass der Entscheid, nach dem ein Auftrag, der nach Ansicht des Regierungsrates einen unzulässigen Weisungscharakter enthält und daher in einen Auftrag zur Prüfung eines Anliegens geändert werden sollte, vom Grossen Rat frei gefällt wird. Die Änderung ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten.

### **3.2.4. Fazit**

Obwohl der Wille des subjektiv-historischen Gesetzgebers zur Wirkung des Auftrages im Kompetenzbereich des Regierungsrates klar und unmissverständlich ist – dem Auftrag kommt hier die Wirkung einer Richtlinie zu –, bleibt die Frage im politischen Alltag höchst umstritten.

### **3.3. Vergleich zu den Instrumentarien des Bundes und anderer Kantone**

Sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene hat sich insbesondere im Zuge der Einführung von Modellen wirkungsorientierter Verwaltungsführung die Frage nach indirekten Steuerungsinstrumenten des Parlamentes, mit denen dieses auf den Zuständigkeitsbereich der Exekutiven einwirken kann, gestellt. In der Folge sollen die

---

<sup>47</sup> Siehe Wortprotokoll des Grossen Rates des Kantons Aargau, 11. November 2008, S. 4086 f.

entsprechenden Instrumente des Bundes sowie jene ausgewählter Kantone dargestellt werden.

### 3.3.1. Bund

Obwohl die Bundesversammlung seit den Anfängen des schweizerischen Bundesstaats im Jahr 1848 Einfluss auf die Geschäftsführung des Bundesrates nimmt, wurde diese Praxis indes erst mit der BV 1999 und deren Art. 171 BV verfassungsrechtlich verankert.

#### 3.3.1.1. Eine alte Streitfrage ...

Rechtsnatur und Zulässigkeit des Rechtes der Bundesversammlung, auf die Tätigkeit des Bundesrates einzuwirken, waren lange umstritten. Zunächst war unbestritten, dass die Bundesversammlung kraft ihrer Oberaufsicht über ein verbindliches Weisungsrecht verfügte.<sup>48</sup> Im Laufe der Zeit begannen sich Bundesrat und Lehre gegen diese Ansicht zu wehren. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung anerkannten Weisungen der Bundesversammlung lediglich mit empfehlender Wirkung<sup>49</sup> und in der Lehre wurde nunmehr zwischen Bereichen konkurrierender Kompetenzen von Bundesrat und Bundesversammlung und Bereichen ausschliesslicher Kompetenz des Bundesrates unterschieden. Verbindliche Weisungen der Bundesversammlung wurden im Bereich ausschliesslicher Kompetenzen des Bundesrates als unzulässig erachtet.<sup>50</sup> Ein 1979 von der Eidgenössischen Justizabteilung verfasstes Gutachten erstreckte den Bereich unzulässiger Weisungen auch auf den delegierten Kompetenzbereich.<sup>51</sup> Während der Ständerat dieser Ansicht folgte, hielt der Nationalrat an der Weisungskompetenz im delegierten Bereich fest.<sup>52</sup> Eine Regelung dieser Streitfrage im Geschäftsverkehrsgesetz scheiterte daher.<sup>53</sup> Motionen im delegierten Kompetenzbereich des Bundesrates wurden von diesem entweder unter Hinweis auf die verfassungsmässige Unzulässigkeit abgelehnt oder materiell behandelt.<sup>54</sup>

#### 3.3.1.2. ... und ihre Lösung

Die Reform des Motionsrechts in Art. 171 BV gelang erst nach zähen Verhandlungen.<sup>55</sup> Art. 171 BV führt nunmehr zu den Aufträgen<sup>56</sup> der Bundesversammlung an den Bundesrat aus:

Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere die Instrumente, mit welchen die

<sup>48</sup> SEILER, S. 452; MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 2.

<sup>49</sup> SEILER, S. 453 und S. 517; MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 2.

<sup>50</sup> SEILER, S. 517; MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 2.

<sup>51</sup> SEILER, S. 517; MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 2.

<sup>52</sup> SEILER, S. 518; MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 2.

<sup>53</sup> SEILER, S. 518; MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 2.

<sup>54</sup> SEILER, S. 519.

<sup>55</sup> Hierzu MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 3. Hierzu auch SÄGESSER, S. 355 f.

<sup>56</sup> Zu beachten ist, dass der in Art. 171 BV verwendete Begriff des Auftrages nicht jenem im aargauischen (oder bernischen) Recht entspricht. Aufträge im Sinne von Art. 171 BV ist der Oberbegriff für die parlamentarischen Vorstösse Motion, Postulat, Interpellation und Anfrage.

Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.

Satz 1 verschafft einerseits parlamentarischen Vorstössen eine verfassungsrechtliche Grundlage und verankert andererseits ein kooperatives Verständnis der Gewaltenteilung: „So wie der BR im Geschäftsbereich der BVers ein Antrags- und Initiativrecht besitzt (Art. 160 Abs. 2 und Art. 181), verfügt die BVers im Zuständigkeitsbereich des BR über ein Auftragsrecht. In beiden Fällen soll die Kompetenzordnung nicht durchbrochen, sondern funktionstauglich gemacht werden. Die beiden politischen Behörden kommunizieren einander ihre Ansichten darüber, wie die jeweils andere Instanz ihre Aufgaben erfüllen soll“.<sup>57</sup>

Vorliegend ist vor allem Satz 2, wonach der Gesetzgeber beauftragt wird, die Einzelheiten der Einwirkung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates zu regeln, von zentraler Bedeutung. Damit wird

1. verfassungsrechtlich festgestellt, dass eine Einwirkung der Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates zulässig ist und
2. die Entscheidung über Form und Umfang dieser Einflussnahme an den Gesetzgeber delegiert.<sup>58</sup>

Satz 2 enthält somit eine Präzisierung der Gewaltenteilung: „Der Gesetzgebung kann nicht entgegengehalten werden, sie verstosse gegen die Verfassung, wenn sie Instrumente schafft, mit welchen die BVers indirekten Einfluss auf den Kompetenzbereich des BR ausüben kann. Art. 171 Satz 2 ist zugleich verfassungsmässige Grundlage für die Einwirkung auf den Zuständigkeitsbereich des BR und Gesetzgebungsauftrag dazu“<sup>59</sup>.

Ausgehend von diesen Kompetenzen hat der Gesetzgeber mit der Ausgestaltung des parlamentarischen Vorstosses Motion ein Instrument zur parlamentarischen Einflussnahme in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates geschaffen. Art. 120 ParlG bestimmt nunmehr:

- <sup>1</sup> Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.
- <sup>2</sup> Ist der Bundesrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.
- <sup>3</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

Motionen nach Art. 120 ParlG zeichnen sich durch folgende Charakteristika aus:

---

<sup>57</sup> MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 10 f; ebenso deutlich GRAF, S. 112: „Das von der BV vorgesehene «Sich-Beteiligen», «Einwirken» und «Mitwirken» der Bundesversammlung drückt deutlich aus, dass die Funktion der staatsleitenden Politikgestaltung von Bundesversammlung und Bundesrat gemeinsam wahrgenommen werden muss“.

<sup>58</sup> MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 12.

<sup>59</sup> MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 13.

- **Umfassender Anwendungsbereich:** Zulässigkeit von Motionen sowohl im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als auch im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung. Unzulässigkeit von Motionen in Verwaltungsverfahren und bei Beschwerdeentscheiden (Art. 120 Abs. 3 ParlG) sowie von Motionen an die eidgenössischen Gerichte (Art. 118 Abs. 4 ParlG).
- **Wirkung:** Auftrag an den Bundesrat, der Bundesversammlung den Entwurf zu einem Erlass vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Weisungsrecht der Bundesversammlung gegenüber dem Bundesrat in dessen Zuständigkeitsbereich (Art. 120 Abs. 2 ParlG).<sup>60</sup> Einzig Motionen zum Finanzplan wirken nach Art. 143 Abs. 3<sup>bis</sup> ParlG als Richtlinien.<sup>61</sup>
- **Einreichung:** Motionen können von der Mehrheit einer parlamentarischen Kommission sowie während der Session von einer Fraktion oder einem Ratsmitglied eingereicht werden (Art. 119 Abs. 1 ParlG).

In einem Rat eingereichte Motionen werden dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet; dieser stellt einen Antrag auf Annahme oder Ablehnung. Nimmt der Rat, in dem die Motion eingereicht wurde, diese an, so geht sie an den anderen Rat. Dieser kann die Motion definitiv annehmen oder ablehnen oder die Motion auf Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission oder auf Antrag des Bundesrates abändern. Nimmt der Zweirat eine Änderung vor, kann der Erstrat der Änderung zustimmen oder die Motion definitiv ablehnen.<sup>62</sup>

### 3.3.1.3. Vergleich der Motion auf Bundesebene und des Auftrags im Kanton Aargau

Der im Kanton Aargau bestehende Macht- bzw. Interessenkonflikt zwischen Grosse Rat und Regierungsrat über die Wirkung des Auftrages im Kompetenzbereich des Regierungsrates bestand während langer Zeit auch auf Bundesebene. Mit dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes und der darin erfolgten Anerkennung des

<sup>60</sup> MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 15, kritisiert die Regelung, dass Motionen im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates nicht nur Richtlinien-, sondern Weisungscharakter aufweisen, aus gewaltenteiliger Sicht. Dadurch werde nämlich der Bundesrat vor die Wahl gestellt, entweder die parlamentarische Forderung zu erfüllen oder seine Kompetenzen an die Bundesversammlung abzutreten. Solange es sich um gesetzlich delegierte Kompetenzen handelt, sei dies noch vertretbar. Die Kompetenzverschiebung fände jedoch ihre Grenze an der von der Bundesverfassung vorgegebenen Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Eine Änderung der verfassungsmässigen Zuständigkeiten erfordere eine Verfassungsrevision. Wo somit die Bundesversammlung nicht über parallele Kompetenzen verfüge, welche jenen des Bundesrates gleichwertig seien, lasse sich die Rechtsfolge von Art. 120 Abs. 2 ParlG nicht durchziehen.

<sup>61</sup> Art. 143 Abs. 3<sup>bis</sup> ParlG bestimmt: «Beschliesst die Bundesversammlung eine Motion zum Finanzplan, so hat der Bundesrat mit dem nächsten Finanzplan zu berichten, wie er die Motion umgesetzt hat. Weicht er bei der Umsetzung von der Motion ab, so stellt er einen begründeten Abschreibungsantrag». Diese Ausnahme wurde nachträglich eingefügt, da es nicht praktikabel gewesen wäre, wenn der Bundesrat eine Motion zum Finanzplan nicht befolgen wollte, er zunächst der Bundesversammlung eine Revision des FHG vorlegen sollte, mit welcher die Bundesversammlung die Zuständigkeit erhielte, den Finanzplan zu beschliessen; vgl. MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 15.

<sup>62</sup> Siehe zum Verfahren Art. 121 ParlG.

Weisungscharakters der Motion wurde diese Debatte auf Bundesebene beendet. Kritisiert wird diese Lösung aber weiterhin.<sup>63</sup>

### **3.3.2. Kantone mit WoV- bzw. NPM-spezifischen parlamentarischen Vorstossarten und Instrumenten**

In der Folge sollen WoV- bzw. NPM-spezifische Instrumente ausgewählter Kantone dargestellt und mit dem aargauischen Auftrag nach § 48 GVG verglichen werden.

#### **3.3.2.1. Kanton Bern**

##### **1. Das parlamentarische Instrument Auftrag im Kanton Bern**

Nach Art. 80 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern (KV BE) kann der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge erteilen, denen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates Richtliniencharakter zukommen:

<sup>1</sup> Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt einem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zu.

Art. 52b des Grossratsgesetzes (GRG BE) führt zum parlamentarischen Instrument Auftrag weiter aus:

<sup>1</sup> Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat zu Gestaltung und Inhalt von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und Geschäftsbericht Aufträge erteilen.

<sup>2</sup> Soweit der Grosse Rat zu entscheiden hat, kommt dem Auftrag der Charakter einer Weisung zu.

<sup>3</sup> Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt dem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zu.

<sup>4</sup> Der Auftrag wird von einer Kommission beraten.

<sup>5</sup> Der Auftragstext kann auf Antrag der Urheberin oder des Urhebers, des Regierungsrates, der Kommission, einer Fraktion oder eines Ratsmitglieds vom Grossen Rat abgeändert werden.

<sup>6</sup> Der Regierungsrat kann zuhanden der Kommission und des Grossen Rates Stellung nehmen.

<sup>7</sup> Wird der Auftrag von einer Kommission eingereicht, erfolgt keine Vorberatung durch eine weitere Kommission.

Aufträge nach Art. 52b GRG BE zeichnen sich durch folgende Charakteristika aus:

- **Beschränkter Anwendungsbereich:** Erteilung von Aufträgen zu Gestaltung und Inhalt des Voranschlages sowie des Aufgaben- und Finanzplanes (Art. 52b Abs. 1 GRG BE)<sup>64</sup>.
- **Unterschiedliche Wirkung:** Soweit der Grosse Rat zu entscheiden hat, kommt dem Auftrag der Charakter einer Weisung zu; soweit der Regierungsrat

<sup>63</sup> MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 15.

<sup>64</sup> NUSPLIGER, Bernisches Staatsrecht, S. 127.

abschliessend zuständig ist, kommt dem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zu (Art. 52b Abs. 2 und 3 GRG BE sowie Art. 80 Abs. 1 KV BE).

- **Einreichung:** Zur Einreichung berechtigt sind Ratsmitglieder, Kommission sowie Fraktionen (Art. 52a GRG BE).

Dem Grossen Rat eingereichte Aufträge werden zunächst dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet. In Kenntnis der Stellungnahme des Regierungsrates berät in der Folge die Finanzkommission über den Antrag und überweist dann binnen sechs Monaten seit der Einreichung des Auftrages dem Grossen Rat ihren Bericht und Antrag zusammen mit der Stellungnahme des Regierungsrates. Der Auftragstext kann auf Antrag der Urheberin oder des Urhebers, des Regierungsrates, der Kommission, einer Fraktion oder eines Ratsmitglieds durch den Grossen Rat abgeändert werden.<sup>65</sup>

Das parlamentarische Instrument Auftrag wurde im Jahr 2002 geschaffen und bis Ende Januar 2011 insgesamt drei Mal ergriffen: zwei Aufträge sind vom Grossen Rat angenommen und überwiesen worden, ohne dass es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Grosseem Rat und Regierungsrat über die formelle Zulässigkeit der jeweiligen Aufträge gekommen wäre<sup>66</sup>; der dritte Auftrag ist erst Ende Januar 2011 eingereicht und noch nicht behandelt worden<sup>67</sup>.

## 2. *Vergleich der parlamentarischen Instrumente Auftrag im Kanton Bern und im Kanton Aargau*

Im Gegensatz zum Auftrag im Kanton Aargau, weist der Auftrag nach bernischem Recht einen eingeschränkten Anwendungsbereich auf: Er kann nur zu Gestaltung und Inhalt des Voranschlages sowie des Aufgaben- und Finanzplanes erteilt werden. Die in Verfassung und Gesetz verankerte Wirkung des Auftrages im Kanton Bern entspricht jedoch jener von § 48 GVG.

Im Kanton Bern ist in der nur sehr spärlichen Praxis zum Auftrag die Frage der Wirkung im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates kein Thema (mehr<sup>68</sup>).

---

<sup>65</sup> Siehe zum Verfahren Art. 52b GRG BE sowie Art. 60-60b der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Bern.

<sup>66</sup> Auftrag 124-2006, Berichterstattung über Erteilte Kantons- und Gemeindebürgerrechte im Geschäftsbericht, Tagblatt des Kantons Bern 2006, S. 1073 f.; Auftrag 177-2008, Fit für die Zukunft durch Senkung der Steueranlage im Kanton Bern, Tagblatt des Kantons Bern 2008, S. 1093 ff.; 1128 ff., 1133 ff.

<sup>67</sup> Auftrag 023-2011, Auftrag zum Voranschlag 2012, eingereicht am 24. Januar 2011.

<sup>68</sup> Mit der Totalrevision der Verfassung des Kantons Bern und der Verankerung in Art. 80 Abs. 1, dass dem Auftrag im Kompetenzbereich des Regierungsrates der Charakter einer Richtlinie zukommt, sollte entsprechenden Debatten ein Ende bereitet werden; vgl. KÄLIN/BOLZ, S. 465 f. sowie NUSPLIGER, Bernisches Staatsrecht, S. 126 f.

### 3.3.2.2. Kanton Zürich

#### 1. Das parlamentarische Instrument Leistungsmotion im Kanton Zürich

Gestützt auf Art. 59 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich (KV ZH) kann der Kantonsrat im Rahmen seiner Zuständigkeit den Regierungsrat mit der Erarbeitung von Vorlagen beauftragen:

Der Kantonsrat kann im Rahmen seiner Zuständigkeit den Regierungsrat mit der Erarbeitung von Vorlagen beauftragen.

Der Kantonsrat des Kantons Zürich verfügt mit der in § 20 Kantonsratsgesetz (KRG ZH) verankerten Leistungsmotion über ein spezifisches Ressourcen- und Leistungsinstrument:

<sup>1</sup> Die ständigen Kommissionen sind berechtigt, in Bezug auf Leistungsgruppenbudgets Leistungsmotionen einzureichen.

<sup>2</sup> Leistungsmotionen, die bis spätestens Ende Januar im Kantonsrat eingereicht und danach überwiesen werden, verpflichten den Regierungsrat, mit dem nächstfolgenden Budget

- a. die finanziellen Folgen eines vorgegebenen alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder
- b. in bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes Leistungsziel aufzunehmen.

Leistungsmotionen nach § 20 KRG ZH zeichnen sich durch folgende Charakteristika aus:

- **Beschränkter Anwendungsbereich:** nur in Bezug auf Leistungsgruppenbudgets zulässig (§ 20 Abs. 1 KRG ZH).
- **Wirkung:** Verpflichtung des Regierungsrates, Budgetvarianten zu präsentieren. Mit der Leistungsmotion kann das Parlament auf den Vollzug Einfluss nehmen, ohne in die Regierungskompetenzen einzugreifen. Sie zwingt den Regierungsrat zur Präsentation von Budgetvarianten, respektiert indes die Führungskompetenzen der Exekutive und weitet gleichzeitig die parlamentarische Zuständigkeit nicht über die Budgethoheit hinaus aus.<sup>69</sup>
- **Einreichung:** Zur Einreichung berechtigt sind einzig die ständigen parlamentarischen Kommissionen.

Zum weiteren Verfahren führen die §§ 21 und 21a KRG ZH aus, dass der Regierungsrat binnen acht Wochen zu einer eingereichten Leistungsmotion schriftlich Stellung zu nehmen hat. In der übernächsten Sitzungswoche beschliesst der Kantonsrat dann über Überweisung oder Ablehnung der Leistungsmotion. Überweist der Kantonsrat eine Leistungsmotion, unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat im nächsten Budget die verlangte Vorlage mit seinem Antrag.

Die Leistungsmotion wurde im Jahr 2000 eingeführt und bis Ende Januar 2011 insgesamt zehn Mal ergriffen. Auffallend ist indes, dass seit Anfang 2005 keine

<sup>69</sup> BRÄNDLI, S. 7.

Leistungsmotionen mehr eingereicht wurden. Alle zehn in den Jahren 2000 bis 2004 eingereichten Leistungsmotionen wurden vom Kantonsrat überwiesen.<sup>70</sup> Soweit ersichtlich, ist es nie zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat gekommen.

## 2. *Vergleich des parlamentarischen Instruments Leistungsmotion im Kanton Zürich und des Auftrags im Kanton Aargau*

Die Leistungsmotion des zürcherischen Rechtes weist im Vergleich zum aargauischen Auftrag einen eingeschränkten Anwendungsbereich auf. Die gesetzlich verankerte Wirkung der Leistungsmotion entspricht indes jener der Regelung von § 48 GVG.

### 3.3.2.3. Kanton Solothurn

#### 1. *Das parlamentarische Instrument Auftrag im Kanton Solothurn*

Die Verfassung des Kantons Solothurn (KV SO) verankert in Art. 70 Abs. 1 die Möglichkeit des Kantonsrates, dem Regierungsrat Aufträge zu erteilen; die Bestimmung regelt zudem die Wirkung solcher Aufträge im Kompetenzbereich des Regierungsrates:

<sup>1</sup> Der Kantonsrat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Im eigenen Zuständigkeitsbereich kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen.

Mit der definitiven und flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Jahr 2003 wurden im Kanton Solothurn die parlamentarischen Vorstösse Motion und Postulat durch das indirekte Steuerungsinstrument „Auftrag“ abgelöst. § 35 des Kantonsratsgesetzes des Kantons Solothurn (KRG SO) bestimmt:

<sup>1</sup> Mit einem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, einen Gegenstand zu prüfen, selber eine Massnahme zu treffen oder den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen. In ratseigenen Angelegenheiten richtet sich der Auftrag an die Ratsleitung.

<sup>2</sup> Im Auftrag können Erfüllungsfristen gesetzt werden. Wird keine Frist gesetzt, ist der Auftrag innerhalb eines Jahres seit Erheblicherklärung zu erfüllen. Aufträge,

---

<sup>70</sup> KR-Nr. 55/2000, Strafverfolgung Erwachsene 2204/Jugendstrafrechtspflege 2205, Leistungsmotion der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 31. Januar 2000; KR-Nr. 56/2000, Globalbudgets 2001 der Gesundheitsdirektion: Abgaben auf privatärztlichen Tätigkeiten an den kantonalen Spitälern, Leistungsmotion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 17. April 2000; KR-Nr. 22/2001, Verbesserung der Betreuungsquotienten in den Geisteswissenschaften sowie in anderen Engpassfächern, Leistungsmotion der Kommission für Bildung und Kultur vom 9. Januar 2001; KR-Nr. 23/2001, Betreuungsquotient der Doppelmaturajahrgänge, Leistungsmotion der Kommission für Bildung und Kultur vom 28. März 2001; KR-Nr. 43/2001, Hebammenschule Zürich, Leistungsmotion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 30. Januar 2001; KR-Nr. 65/2002, Vorbereitungskurse für die Pädagogische Hochschule, Leistungsmotion der Kommission für Bildung und Kultur vom 25. Februar 2002; KR-Nr. 347/2002, Institut für Hausarztmedizin, Leistungsmotion der Kommission für Bildung und Kultur vom 10. Februar 2002; KR-Nr. 33/2003, Versuche mit der Grundstufe oder Basisstufe, Leistungsmotion der Kommission für Bildung und Kultur vom 27. Januar 2003; KR-Nr. 47/2003, Ausbau des Bereichs Hausarztmedizin an der Medizinischen Fakultät der Universität Zürich, Leistungsmotion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 10. Februar 2003; KR-Nr. 30/2004, Lektionenfaktor im Globalbudget der Mittelschule, Leistungsmotion der Kommission für Bildung und Kultur vom 20. Dezember 2004.

welche den Voranschlag betreffen, sind mit der Botschaft zum nächsten Voranschlag zu erfüllen, wenn sie vor Ende März überwiesen worden sind.

<sup>3</sup> Bei Massnahmen, die in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich liegen, kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen.

Der Auftrag nach § 35 KRG SO zeichnet sich durch folgende Charakteristika aus:

- **Umfassender Anwendungsbereich:** Zulässigkeit des Auftrages sowohl im Kompetenzbereich des Regierungsrates als auch in jenem des Kantonsrates (§ 35 Abs. 1 KRG SO).
- **Wirkung:** Weisungscharakter im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates, Richtliniencharakter im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (§ 35 Abs. 3 KRG SO i.V. mit § 81<sup>ter</sup> Abs. 2 GR SO, wonach unabänderliche Aufträge den Regierungsrat nicht beauftragen können, in seinem eigenen Geschäftsbereich eine Massnahme zu treffen).<sup>71</sup>
- **Einreichung:** Zur Einreichung eines Auftrages berechtigt sind Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen (§ 79 Abs. 1 GR SO).

Das Verfahren bei Aufträgen wird durch die §§ 81 ff. GR SO geregelt. Eingereichte Aufträge werden dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet und dieser erklärt schriftlich, ob und wie er den Auftrag entgegennehmen will. Nach der Beantwortung durch den Regierungsrat wird der Auftrag von einer Kommission vorberaten. Der Text des Auftrages kann auf Antrag des Urhebers, des Regierungsrates oder der Mehrheit einer Kommission durch den Kantonsrat abgeändert werden, sofern der Urheber den Auftrag bei Einreichung nicht für unabänderlich erklärt hat. Unabänderliche Aufträge können den Regierungsrat nicht beauftragen, eine Massnahme in seinem eigenen Geschäftsbereich zu treffen. Kommt der Regierungsrat einem überwiesenen Auftrag nicht nach, so kann der Kantonsrat mit der parlamentarischen Initiative diesen durchsetzen.<sup>72</sup>

Als besondere Ausgestaltung des Auftrages sieht das KRG SO auch das Instrument des politischen Indikators vor. § 38<sup>bis</sup> KRG SO hält fest:

<sup>1</sup> Auf Antrag einer zuständigen Kommission legt der Kantonsrat für ausgewählte Produktgruppen Ziele fest, zu denen der Regierungsrat politisch bedeutsame Leistungs- oder Wirkungsindikatoren zu bestimmen hat.

<sup>2</sup> Die zuständige Kommission genehmigt die vom Regierungsrat vorgeschlagene Umschreibung politischer Indikatoren.

Mit dem politischen Indikator kann der Kantonsrat den Regierungsrat verpflichten, einen Indikator, den dieser selber nicht vorsieht, zu definieren. Mit diesem Instrument soll das parlamentarische Informationsbedürfnis gedeckt und die politische Sicht des Kantonsrates im Indikatorensystem gewahrt werden.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> BRECHBÜHL, S. 12; FLURI, S. 13.

<sup>72</sup> § 38<sup>ter</sup> KRG SO; FLURI, S. 14.

<sup>73</sup> BRECHBÜHL, S. 12; FLURI, S. 13 f.

## 2. *Vergleich der parlamentarischen Instrumente Auftrag im Kanton Solothurn und im Kanton Aargau*

Die Aufträge im solothurnischen und aargauischen Recht weisen sowohl den gleichen Anwendungsbereich als auch die gleiche Wirkung auf. Im Unterschied zum Kanton Aargau ist aber im Kanton Solothurn der blosse Richtliniencharakter des Auftrages im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates nicht bestritten.

### 3.3.2.4. *Kanton Thurgau*

#### 1. *Die Leistungsmotion im Kanton Thurgau*

Die im Zuge der Optima-Verwaltungsreform revidierte Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (GOGR TG) hat als Ausgleich für die Abtretung von Kompetenzen durch das Parlament an Regierungsrat und Verwaltung die Leistungsmotion als neues Steuerungsinstrument des Parlamentes eingeführt.<sup>74</sup> § 48 GOGR TG lautet in seiner heutigen Fassung<sup>75</sup>:

<sup>1</sup> Mit einer Leistungsmotion wird dem Regierungsrat der Auftrag erteilt, in Verwaltungsbereichen mit Globalbudgets bei bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes alternatives Leistungsniveau oder ein vorgegebenes neues Leistungsziel ins Globalbudget aufzunehmen oder ein bestehendes Leistungsziel zu streichen. Besteht für das alternative Leistungsniveau oder das neue Leistungsziel keine genügende Grundlage im Gesetz, oder basiert ein zu streichendes Leistungsziel auf einem konkreten Auftrag des Gesetzes, ist der Weg der Motion zur Anpassung der gesetzlichen Grundlage vorweg zu beschreiten.

<sup>2</sup> Eine Leistungsmotion kann von der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission oder mindestens 30 Ratsmitgliedern vorgelegt werden. Sie ist mit einem Antrag und einer Begründung zu versehen und mit den Unterschriften der Mitglieder, welche sie unterstützen, dem Präsidium einzureichen.

...

---

<sup>74</sup> Siehe hierzu z.B. die Ausführungen des Regierungsrates des Kantons Thurgau in seiner Stellungnahme vom 15. Januar 2008 zur Leistungsmotion Willy Weibel, Peter Schütz und Albert Wellauer vom 24. Oktober 2007 betreffend Erhöhung der Verkehrssicherheit auf dem Thurgauer Strassennetz: „Die Leistungsmotion ist demnach auf Verwaltungsbereiche mit Globalbudget beschränkt. Dies bringt den inneren Zusammenhang zwischen Leistungsmotion und Globalbudget zum Ausdruck, der schon die Entstehungsgeschichte dieses neuen parlamentarischen Instrumentes geprägt hat. Die Fachkommission, welche die Revision der Geschäftsordnung des Grossen Rates vorbereitete, und auch die vorberatende Kommission betonten diesen engen Zusammenhang immer wieder. Auslösender Faktor für die Neuerung war der Umstand, dass das Parlament im Zuge der Optima-Verwaltungsreform Kompetenzen an Regierungsrat und Verwaltung abtrat und deshalb ein neues Steuerungsmittel brauchte, um im Budgetbereich Einfluss nehmen zu können. Deshalb sprachen sich die Kommissionsmitglieder dafür aus, dass nur Verwaltungsbereiche mit Globalbudget Gegenstand von Leistungsmotionen sein können, und die Aufträge an den Regierungsrat verbindlich mit dem Globalbudget zu verknüpfen sind. Diese Überlegungen fanden denn auch in der oben zitierten Formulierung von § 48 Abs. 1 GOGR ihren klaren Niederschlag und definieren die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Leistungsmotion“.

<sup>75</sup> Die ursprüngliche Fassung von § 48 Abs. 1 lautete: „Mit einer Leistungsmotion wird dem Regierungsrat der Auftrag erteilt, in Verwaltungsbereichen mit Globalbudgets bei bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes alternatives Leistungsniveau oder ein vorgegebenes Leistungsziel ins Globalbudget aufzunehmen“.

Die Leistungsmotion nach § 48 GOCR TG zeichnet sich durch folgende Charakteristika aus:

- **Eingeschränkter Anwendungsbereich:** Zulässigkeit der Leistungsmotion nur in Verwaltungsbereichen mit Globalbudget (§ 48 Abs. 1 GOCR TG).
- **Wirkung:** Wirkung einer Richtlinie, der Regierungsrat muss die geforderte Alternative ausarbeiten, es ist ihm jedoch überlassen, wie er dies tut.
- **Einreichung:** Zur Einreichung einer Leistungsmotion berechtigt sind 30 Ratsmitglieder sowie die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (§ 48 Abs. 2 GOCR TG).

Das Verfahren bei Leistungsmotionen wird in § 48 f. GOCR TG geregelt. Danach nimmt der Regierungsrat in der Regel innert drei Monaten zur eingereichten Leistungsmotion Stellung, bevor der Grosse Rat über die Erheblicherklärung entscheidet. Erklärt der Rat eine Leistungsmotion für erheblich, unterbreitet ihm der Regierungsrat spätestens im übernächsten Globalbudget die verlangte Vorlage.

Seit der Einführung der Leistungsmotion ist diese Vorstossart vier Mal ergriffen worden. Zwei Leistungsmotionen wurden von den Motionären zurückgezogen, nachdem der Regierungsrat in seiner Stellungnahme auf die Unzulässigkeit der Leistungsmotion hingewiesen hatte.<sup>76</sup> Eine Leistungsmotion wurde erheblich erklärt<sup>77</sup> und eine Leistungsmotion wurde vom Grossen Rat nach eingehender Debatte über ihre Zulässigkeit mit 72 zu 25 Stimmen für nicht erheblich erklärt.<sup>78</sup> Interessant an dieser letzten Leistungsmotion sind die in der grossrätlichen Debatte zur Sprache gekommenen Probleme mit dem Instrument der Leistungsmotion. So führte der Präsident der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission Roland Kuttruff aus:

„Als GFK-Präsident werde ich nicht zum materiellen Bereich der Leistungsmotion Mettler, sondern nur zur formellen Beurteilung sprechen. Bereits bei den Beratungen der Geschäftsordnung im Grossen Rat im ersten Quartal 2000 und in den Beratungen zuvor in den Kommissionen war die Leistungsmotion ein Thema, das ausführlich diskutiert worden ist. Während dieser Beratungen änderte der Wortlaut des heutigen § 48 mehrfach. Der Regierungsrat befürchtete damals durch die Leistungsmotion einen Einbruch in die Gewaltentrennung von Legislative und Exekutive. Andererseits ist im Rat festgehalten worden, dass die Leistungsmotion eine zweckmässige und notwendige Ergänzung zur gezielten Einflussnahme des Rates auf die Leistungsziele sein soll. Es war bereits damals klar, dass man sich mit der Leistungsmotion auf Neuland begab, da aus anderen Parlamenten keine Erfahrungsberichte vorlagen. Inzwischen sind in den Jahren seit 2000 erst zwei Leistungsmotionen eingereicht worden: Diejenige von Ruth Mettler, die wir heute beraten, und diejenige von Hannes Stricker im Jahr 2001. Obwohl die beiden

---

<sup>76</sup> Leistungsmotion Hannes Stricker betreffend Departement für Inneres und Volkswirtschaft, Konto Energie (3023), Beiträge an Energieanlagen und Projekte (Subkonto302336500) vom 15. August 2001; Leistungsmotion Dr. Urs-Peter Beerli betreffend Anpassung des kantonalen Programms zur Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz vom 25. April 2007.

<sup>77</sup> Leistungsmotion Willy Weibel, Peter Schütz und Albert Wellauer betreffend Erhöhung der Verkehrssicherheit auf dem Thurgauer Strassennetz vom 24. Oktober 2007.

<sup>78</sup> Leistungsmotion Ruth Mettler betreffend Globalbudget Konto 4110 Amt für Volksschulen und Kindergarten, Produktgruppe Schulentwicklung vom 15. Dezember 2004, mit Grossratsbeschluss vom 11. Mai 2005 nicht erheblich erklärt.

Leistungsmotionen zwei verschiedene Anliegen betreffen, sind beide in der jeweiligen Antwort des Regierungsrates als formell unzulässig eingestuft worden. Hannes Stricker hat damals seine Leistungsmotion zurückgezogen, da sein Anliegen zwischenzeitlich weitgehend erfüllt worden war. Anders sieht es bei Ruth Mettler aus: Sie hält an ihrer Leistungsmotion fest, formuliert darin aber nicht in erster Linie Ziele in Bezug auf einen bestimmten Betrag, sondern möchte besser informiert werden, um das mangelnde Vertrauen beim Thema Schulprojekte wieder aufzubauen. Vor allem die Feststellungen der formellen Unzulässigkeit gaben Anlass, in der letzten GFKSitzung über die Leistungsmotion Mettler zu diskutieren. Vor der Einreichung der Leistungsmotion ist darüber in der GFK nie gesprochen worden. Wir führten die Beratungen über die Leistungsmotion in zwei Teilen durch, in einem ersten Teil zur formellen Zulässigkeit und in einem zweiten Teil zur materiellen Beurteilung. Die Diskussion über die formelle Zulässigkeit und die allgemeine Funktion einer Leistungsmotion führte zu den verschiedensten Erkenntnissen, zeigte jedoch unmissverständlich auf, dass nicht klar festgestellt werden kann, wann und wie eine Leistungsmotion, wie sie heute in § 48 formuliert ist, eingesetzt werden muss. Die Diskussion in der GFK, die zwar viele Ansätze, aber kein eigentliches Schlussresultat gebracht hat, führte dazu, dass beschlossen wurde, die Möglichkeiten der Leistungsmotion nach den Sommerferien in einer separaten Sitzung zu behandeln. Wir werden dann zu konkreten Ergebnissen kommen und wenn nötig entsprechende Änderungen einleiten. Nach der materiellen Beurteilung der Leistungsmotion Mettler äusserten sich die GFK-Mitglieder in einer Meinungsabstimmung wie folgt: Bei 2 Enthaltungen waren 4 Mitglieder für und 10 Mitglieder gegen die Erheblicherklärung. Alle sind jedoch davon ausgegangen, dass die laufenden Schulentwicklungsprojekte im Rahmen des Globalbudgets detailliert aufgelistet werden und damit vermehrte Transparenz erfolgen soll, wie dies in den Budgetberatungen des vergangenen Winters versprochen worden ist. Die Forderung nach mehr Transparenz kann nach meiner Ansicht auch in anderen Bereichen des Globalbudgets nur von Vorteil sein und wird von der GFK in Zukunft auch vermehrt verlangt werden. Sie kann aber nicht mit einer Leistungsmotion gefordert werden. Es ist auch nicht sinnvoll, einzig im Interesse der umfassenden Information von GFK- und Ratsmitgliedern einzelne Positionen aus dem Globalbudget herauszuberechnen.“

Um einige der mit der Leistungsmotion geschaffenen Probleme künftig zu verhindern, wurde in Folge der Wortlaut von § 48 Abs. 1 GOGR TG geändert. Nunmehr führt Satz 2 von § 48 Abs. 1 GOGR TG aus, dass für die Streichung von Leistungszielen, die gesetzlich vorgegeben sind bzw. für die Schaffung neuer Leistungsziele, die gesetzlich noch nicht geregelt sind, zunächst auf dem Wege der Motion eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage zu erfolgen hat. Dadurch soll dem Legalitätsprinzip Nachachtung verschafft werden.

## *2. Vergleich des parlamentarischen Instrumentes Leistungsmotion im Kanton Thurgau und des Auftrages im Kanton Aargau*

Die Leistungsmotion des thurgauischen Rechts weist im Vergleich zum aargauischen Auftrag einen eingeschränkten Anwendungsbereich auf. Die Wirkung der thurgauischen Leistungsmotion entspricht jener von § 48 GVG.

### 3.3.2.5. Kanton Basel-Stadt

#### 1. *Das parlamentarische Instrument des Planungsanzuges im Kanton Basel-Stadt*

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV BS) bestimmt in § 93, dass der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge erteilen kann, denen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates Richtliniencharakter zukommt:

Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Soweit der Gegenstand des Auftrages in die abschliessende Kompetenz des Regierungsrates fällt, hat dieser den Auftrag zu prüfen und dazu dem Grossen Rat zu berichten.

Nach § 46 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung (GO BS) kann der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt mit dem Planungsantrag Änderungen des Budgetberichtes beantragen:

In der Form des Planungsanzuges kann der Grosse Rat, auf Antrag eines seiner Mitglieder oder einer ständigen Kommission, dem Regierungsrat im Bericht zum Budget eine Änderung der Schwerpunkte sowie eine Änderung der politischen Ziele pro Aufgaben- und Ressourcenfeld beantragen.

Planungsanträge nach § 46 GO BS zeichnen sich durch folgende Charakteristika aus:

- **Beschränkter Anwendungsbereich:** nur in Bezug auf Änderungen des Budgetberichtes (§ 46 Abs. 1 GO BS).
- **Wirkung:** Richtliniencharakter (§ 93 KV BS).
- **Einreichung:** Zur Einreichung eines Planungsanzuges berechtigt sind Ratsmitglieder und ständige Kommissionen des Grossen Rates (§ 46 Abs. 1 GO BS).

Im Rahmen der Budgetsitzung entscheidet der Grosse Rat, ob der Planungsantrag dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet werden soll. Ist dies der Fall, beschliesst der Grosse Rat in der Folge aufgrund der Stellungnahme des Regierungsrates, ob der Planungsantrag an den Regierungsrat zur weiteren Bearbeitung und Umsetzung überwiesen werden soll. Der Grosse Rat kann dabei dem Regierungsrat eine Frist zur Bearbeitung setzen.

#### 2. *Vergleich des parlamentarischen Instrumentes Planungsantrag im Kanton Basel-Stadt und des Auftrags im Kanton Aargau*

Der Planungsantrag des baselstädtischen Rechtes weist im Vergleich zum aargauischen Auftrag einen eingeschränkten Anwendungsbereich auf. Die Wirkung der baselstädtischen Planungsanzuges entspricht jener von § 48 GVG.

### 3.3.2.6. Kanton Graubünden

#### 1. *Das parlamentarische Instrument Grundsatzbeschluss im Kanton Graubünden*

Nach Art. 46 des Grossratsgesetzes (GRG GR) kann der Grosse Rat des Kantons Graubünden Grundsatzbeschlüsse fassen:

<sup>1</sup> Der Grosse Rat kann im eigenen Kompetenzbereich sowie zu den Planungen der Regierung Grundsatzbeschlüsse fassen.

<sup>2</sup> Diese verpflichten das zuständige Organ, in die vorgegebene Richtung zu planen oder Lösungen zu entwickeln.

<sup>3</sup> Grundsatzbeschlüsse können nur von Kommissionen, Fraktionen und von der Regierung eingebracht werden.

Grundsatzbeschlüsse nach Art. 46 GRG GR zeichnen sich durch folgende Charakteristika aus:

- **Beschränkter Anwendungsbereich:** Im Kompetenzbereich des Grossen Rates Beschränkung auf die Festlegung von Grundsätzen insbesondere im Rechtsetzungs- und Planungsbereich, im Kompetenzbereich des Regierungsrates Anleitung an den Regierungsrat, in eine bestimmte Richtung zu planen oder Lösungen zu entwickeln.<sup>79</sup>
- **Unterschiedliche Wirkung:** Wirkung als Weisung im Kompetenzbereich des Grossen Rates, Wirkung als Richtlinie im Kompetenzbereich des Regierungsrates.<sup>80</sup>
- **Einreichung:** Das Recht, einen Grundsatzbeschluss einzureichen, steht nur Kommissionen, Fraktionen und der Regierung zu (Art. 46 Abs. 3 GRG GR).

Dem Grossen Rat eingereichte Grundsatzbeschlüsse werden durch die Präsidentenkonferenz formell geprüft und dann sowohl der Kommission für Staatspolitik und Strategie sowie der Regierung zur Stellungnahme unterbreitet. In Kenntnis dieser Stellungnahmen fasst der Grosse Rat anschliessend den Entscheid zum Grundsatzbeschluss.<sup>81</sup> Soweit ersichtlich sind bislang keine Grundsatzbeschlüsse eingereicht worden.

## 2. *Vergleich des parlamentarischen Instrumentes Grundsatzbeschluss im Kanton Graubünden und des Auftrages im Kanton Aargau*

Der bündnerische Grundsatzbeschluss und der aargauische Auftrag haben zwar die gleiche Wirkungen, weisen aber unterschiedliche Anwendungsbereiche auf: während ein Grundsatzbeschluss grundsätzlich nur den Planungsbereich betrifft, erfasst der Anwendungsbereich des Auftrages die gesamte staatliche Tätigkeit.

### 3.3.2.7. Kanton Schaffhausen

#### 1. *Das parlamentarische Instrument der WoV-Motion im Kanton Schaffhausen*

Die Verfassung des Kantons Schaffhausen (KV SH) bestimmt in Art. 58 Abs. 1, dass der Kantonsrat dem Regierungsrat Aufträge erteilen kann und solchen Aufträgen in jenen

---

<sup>79</sup> HANDBUCH GR, S. 60.

<sup>80</sup> HANDBUCH GR, S. 60.

<sup>81</sup> HANDBUCH GR, S. 60.

Bereichen, in denen der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, der Charakter einer Richtlinie zukommt:

<sup>1</sup> Der Kantonsrat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt einem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zu.

Auf den 1. April 2010 ist im Zuge der definitiven Überführung einzelner Dienststellen<sup>82</sup> in die wirkungsorientierte Verwaltung auch der neue parlamentarische Vorstoss der WoV-Motion in Kraft getreten, ein speziell auf WoV-Dienststellen ausgerichtetes parlamentarisches Einwirkungsinstrument. § 70b Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen (GO SH) lautet:

Jedem Ratsmitglied, dem Büro und den Kommissionen des Kantonsrats steht das Recht zu, durch eine Motion bei einer Dienststelle mit Globalbudget die Änderung des Leistungsauftrages und/oder des Globalbudgets zu verlangen (WoV-Motion). Die WoV-Motion ist schriftlich einzureichen und hat einen Antrag samt Begründung zu enthalten, auf welche Weise der entsprechende Leistungsauftrag und gegebenenfalls die entsprechenden Rechtsgrundlagen oder das Globalbudget zu ändern sind.

WoV-Beschlüsse nach § 70b GO SH zeichnen sich durch folgende Charakteristika aus:

- **Beschränkter Anwendungsbereich:** Die WoV-Motion kann nur zur Einwirkung auf den Leistungsauftrag bzw. das Globalbudget einer Dienststelle mit Globalbudget eingesetzt werden.
- **Wirkung:** Eine erheblich erklärte WoV-Motion verpflichtet den Regierungsrat, spätestens mit dem nächsten Voranschlag Bericht und Antrag zu unterbreiten (§ 70d GO SH); sie hat daher die Wirkung einer Richtlinie (vgl. auch Art. 58 Abs. 1 KV SH).
- **Einreichung:** Das Recht, eine WoV-Motion einzureichen, steht nur Mitgliedern des Kantonsrates, dem Büro und den Kommissionen des Kantonsrats zu (§ 70b Abs. 1 GO SH).

Dem Kantonsrat eingereichte WoV-Motionen werden auf die Tagesordnung der nächsten Kantonsratssitzung gesetzt, sofern nicht Beratung im Zusammenhang mit dem Voranschlag oder dem Geschäftsbericht verlangt wird.<sup>83</sup> Nach der mündlichen oder schriftlichen Stellungnahme des Regierungsrates entscheidet der Kantonsrat über die Erheblichkeit der WoV-Motion. Eine erheblich erklärte WoV-Motion verpflichtet den Regierungsrat, spätestens zusammen mit dem nächsten Voranschlag Bericht und Antrag zu unterbreiten.<sup>84</sup> Liegen der regierungsrätliche Bericht und Antrag vor, gilt die WoV-

---

<sup>82</sup> Auf den 1. Januar 2011 wurden folgende Dienststellen definitiv auf WoV-Betrieb umgestellt: Schulzahnklinik, KSD Datenverarbeitung, Berufsbildung, Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, Kantonsforstamt, Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, Tiefbauamt, Vermessungsamt, Steuerverwaltung, Feuerpolizei sowie Finanzkontrolle, während das Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz als WoV-Versuchsbetrieb weitergeführt wird; vgl. Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen 2010, Nr. 13, S. 465 f.

<sup>83</sup> § 70c Abs. 1 GO SH.

<sup>84</sup> § 70d Abs. 1 GO SH.

Motion als erledigt, sofern der Kantonsrat nicht ausdrücklich deren ganze oder teilweise Aufrechterhaltung beschliesst.<sup>85</sup>

## 2. Vergleich der WoV-Motion im Kanton Schaffhausen mit dem Auftrag im Kanton Aargau

Die WoV-Motion im Kanton Schaffhausen und der aargauische Auftrag haben zwar im Kompetenzbereich des Regierungsrates die gleiche Wirkung, weisen aber unterschiedliche Anwendungsbereiche auf: während eine WoV-Motion nur zur Einwirkung auf den Leistungsauftrag bzw. das Globalbudget einer Dienststelle eingesetzt werden kann, erfasst der Anwendungsbereich des Auftrages im Kanton Aargau die gesamte staatliche Tätigkeit.

### 3.3.2.8. Kanton Freiburg

#### 1. Das parlamentarische Instrument Auftrag im Kanton Freiburg

Die auf den 1. Januar 2005 in Kraft getretene totalrevidierte Verfassung des Kantons Freiburg (KV FR) bestimmt in Art. 98 Abs. 1, dass der Grosse Rat „den Staatsrat mit dem Auftrag auffordern [kann], Massnahmen in dessen Zuständigkeitsbereich zu ergreifen“. Solchen Aufträgen kommt verpflichtende Wirkung zu.<sup>86</sup>

Im Zuge der Umsetzung der neuen Verfassung hat der Grosse Rat des Kantons Freiburg auf den 1. Januar 2007 ein neues Grossratsgesetz (GRG FR) in Kraft gesetzt und darin auch den neuen parlamentarischen Vorstoss Auftrag geregelt. In der Botschaft des Büros des Grossen Rates an den Grossen Rat zum Entwurf für ein Grossratsgesetz<sup>87</sup> wird zum Instrument des Auftrages ausgeführt:

«In Art. 79 Abs. 1 wird eine Bestimmung von Artikel 98 Abs. 1KV übernommen, mit der eine Neuerung im Freiburger Recht eingeführt wird. Laut Verfassungsrat ist der Auftrag ein politisches Instrument, mit dem eine Diskussion in der Zuständigkeit des Staatsrats ermöglicht wird und dem Grossen Rat in der Staatsführung wieder ein grösseres Gewicht gegeben werden soll. Dieser Vorstoss sollte es dem Grossen Rat ermöglichen, **dem Staatsrat eine zwingende Richtung vorzugeben**, damit die korrekte und pünktliche Anwendung der Bestimmungen in den Gesetzen gewährleistet ist (...).

Der Auftrag ist aber lediglich ein parlamentarischer Vorstoss; er ist kein Gesetz.

Deshalb ist im Entwurf – wie im Bundesrecht – ausdrücklich festgehalten, dass der Auftrag die Aufgabenverteilung oder andere Bestimmungen in einem Erlass auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe nicht in Frage stellen sollte. Diese Erlasse werden nach einem Verfahren, bei dem die Volksrechte ausgeübt werden können,

<sup>85</sup> § 70d Abs. 2 GO SH.

<sup>86</sup> SCYBOZ, S. 261. Dieser Umstand wurde in der Vernehmlassungsphase wiederholt kritisiert, wurde letztlich aber unter Hinweis auf vergleichbare Regelungen auf Bundesebene (vgl. Art. 171 BV sowie Art. 120 ParlG, oben 3.3.1) dennoch angenommen. Die Gewährleistung der neuen Freiburger Verfassung erfolgte deshalb auch problemlos, vgl. die bundesrätliche Botschaft vom 22. Dezember 2004 in BBl 2005 403. Die Gewährleistung der neuen Freiburger Kantonsverfassung war weder im National- noch im Ständerat umstritten und wurde diskussionslos erteilt, vgl. AB SR 2005, S. 538 sowie AB NR 2005, S. 771.

<sup>87</sup> Abgedruckt in BGC 2006, S. 1309 ff.

verabschiedet; dieses Verfahren steht über der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen.

Ausserdem darf der Auftrag nicht dazu dienen, einen Entscheid nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) zu beeinflussen oder in Frage zu stellen. In einem solchen Fall befände man sich nicht mehr im Bereich der allgemeinen Politik oder der Staatführung, sondern demjenigen der Anwendung der Gesetzgebung in einem individuellen und konkreten Fall; für die Aufsicht über diese Fälle ist, wenn nötig, die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig.

Da mit dem Auftrag Grundsätze der staatlichen Organisation berührt werden, wird in Artikel 80 *eine Mindestzahl von zehn Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern* (Abs. 2) und, wenn der Staatsrat gegen die Erheblicherklärung ist, das qualifizierte Mehr (Abs. 3) im Grosse Rat gefordert.»<sup>88</sup>

Diskussionslos hat der Grosse Rat des Kantons Freiburg die entsprechenden Bestimmungen des neuen Grossratsgesetzes (GRG FR) in erster Lesung angenommen<sup>89</sup> und in zweiter Lesung unverändert bestätigt<sup>90</sup>. Die Art. 79 und 80 GRG FR lauten:

#### **Art. 79 Gegenstand** [Auftrag]

<sup>1</sup> Der Auftrag ist der Antrag an den Grosse Rat, dem Staatsrat zu veranlassen, in einem Bereich, der in dessen Zuständigkeit steht, Massnahmen zu ergreifen.

<sup>2</sup> Der Auftrag ist nicht zulässig, wenn er:

- a) die Aufgabenteilung oder andere Bestimmungen aus der Verfassung oder aus einem Gesetz in Frage stellt, oder
- b) darauf abzielt, eine Verwaltungsverfügung, die im Rahmen eines gesetzlichen Verfahrens getroffen werden muss, oder einen Beschwerdeentscheid zu beeinflussen.

#### **Art. 80 Verfahren** [beim Auftrag]

<sup>1</sup> Das Verfahren ist ähnlich wie bei der Motion; die folgenden Bestimmungen bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> Das Auftragsgesuch wird von mindestens zehn Mitgliedern des Grossen Rates unterzeichnet.

<sup>3</sup> Die Erheblicherklärung eines Auftrages gegen die Meinung des Staatsrats muss mit qualifiziertem Mehr (Art. 140) beschlossen werden, ausser im Fall von fehlender Konformität von Bestimmungen, die dem Veto unterstellt sind (Art. 180 Abs. 1 Bst. a).

Der Auftrag nach Art. 79 f. GRG FR zeichnet sich somit durch folgende Charakteristika aus:

- **Beschränkter Anwendungsbereich:** Der Auftrag kann vom Grosse Rat nur zur Einwirkung auf den Zuständigkeitsbereich des Staatsrates eingesetzt werden. Ausgenommen sind dabei Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Staatsrates, mit denen die Aufgabenteilung oder eine andere Bestimmung der Verfassung oder eines Gesetz in Frage gestellt werden oder solche, die eine

---

<sup>88</sup> BGC 2006, S. 1315, Hervorhebungen im Originaltext.

<sup>89</sup> BGC 2006, S. 1497.

<sup>90</sup> BGC 2006, S. 1725.

Verwaltungsverfügung, die im Rahmen eines gesetzlichen Verfahrens getroffen werden muss bzw. einen Beschwerdeentscheid zu beeinflussen suchen.

- **Wirkung:** ein erheblich erklärter Auftrag hat die Wirkung einer Weisung; indes muss nach Art. 80 Abs. 3 GRG FR, die Erheblicherklärung eines Auftrages gegen die Meinung des Staatsrates mit qualifiziertem Mehr beschlossen werden.
- **Einreichung:** Auftragsgesuche müssen nach Art. 80 Abs. 2 GRG FR von mindestens zehn Mitgliedern des Grossen Rates unterzeichnet sein.

Dem Grossen Rat eingereichte Aufträge werden dem Staatsrat zur Stellungnahme unterbreitet. Dieser hat binnen fünf Monaten eine Stellungnahme zu verfassen, bevor der Grosse Rat über die Erheblicherklärung berät und abstimmt. Wird der Auftrag vom Grossen Rat für erheblich erklärt, hat der Staatsrat binnen eines Jahres die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen<sup>91</sup>. Der Staatsrat kann einem Auftrag auch direkt Folge geben, indem er binnen der Antwortfrist von fünf Monaten die gewünschte Massnahme ergreift, ohne den Weg der Erheblicherklärung im Plenum zu wählen<sup>92</sup>. Mit dem Auftrag kann somit der Grosse Rat des Kantons Freiburg den Staatsrat – freilich nur mit qualifiziertem Mehr – auch in dessen eigenem Kompetenzbereich verbindlich dazu anhalten, eine bestimmte Massnahme vornehmen.

Seit der Einführung des parlamentarischen Vorstosses Auftrag im Kanton Freiburg wurde dieses Instrument bis Ende Januar 2011 21 Mal ergriffen. Soweit ersichtlich, ist erst einmal ein Auftrag gegen die Meinung des Staatsrates für erheblich erklärt worden.<sup>93</sup> Zudem wurde ein einziger Auftrag auf Antrag des Staatsrates für unzulässig erklärt. Dieser betraf die Frage der Einreihung der Funktion Pflegefachmann/Pflegefachfrau und verlangte vom Staatsrat die Wiederherstellung der Gleichheit der Einreihung.<sup>94</sup> In seiner Stellungnahme wies der Staatsrat darauf hin, dass nach Art. 17 Abs. 3 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) er selber für die Einreihung der Funktionen in Gehaltsklassen zuständig sei und führte daraufhin aus:

«Diese Bestimmung des StPG überträgt die Befugnis zur Einreihung der Funktionen des Staatspersonals eindeutig dem Staatsrat. Damit stellt sich die Frage der Zulässigkeit des Auftrags, denn der Grosse Rat selber hat dem Staatsrat die eindeutig formulierte ausschliessliche Befugnis zur Einreihung der Funktionen des Staatspersonals übertragen. Mit der Zulässigerklärung des Auftrags würde diese vom Gesetzgeber gewollte Aufgabenteilung in Frage gestellt.»

Aus diesen Gründen kam der Staatsrat zur Auffassung, dass der Auftrag im Sinne von Art. 79 Abs. 2 GRG FR für unzulässig erklärt werden müsse. Der Grosse Rat entschied schliesslich relativ knapp – mit 45 gegen 40 Stimmen bei 11 Enthaltungen – den eingereichten Auftrag für unzulässig zu erklären.<sup>95</sup>

<sup>91</sup> Art. 80 Abs. 1 i.V. mit Art. 75 Abs. 1 GRG FR.

<sup>92</sup> Art. 64 f. GRG FR.

<sup>93</sup> Auftrag MA 4001.07, Gleiche Anstellungsmöglichkeiten für Krankenpflegerinnen/Krankenpfleger und Fachangestellte Gesundheit.

<sup>94</sup> Auftrag MA 4006.07, Einreihung der Funktion Pflegefachmann/Pflegefachfrau.

<sup>95</sup> BGC 2008, S. 1202 ff.

## 2. *Vergleich des Auftrages im Kanton Freiburg mit dem Auftrag im Kanton Aargau*

Der Auftrag nach freiburgischem Recht unterscheidet sich vom aargauischen Auftrag zum einen dadurch, dass sein Anwendungsbereich auf den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates beschränkt ist. Ferner unterscheiden sich auch die Wirkungen dieser beiden parlamentarischen Instrumente: während der Auftrag im Kanton Freiburg gestützt auf die Verfassung bindend ist, d.h. Weisungscharakter hat, kommt dem aargauischen Auftrag nach § 48 GVG im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates Richtliniencharakter zu.

### **3.3.3. Fazit**

Neben dem Bund verfügen auch zahlreiche Kantone über Instrumente, mit denen das Parlament mittels indirekten Steuerungsinstrumenten auf den Zuständigkeitsbereich der Exekutiven einwirken kann. Da diese parlamentarischen Instrumente in der Regel im Zuge der Einführung von WoV- oder NPM-Modellen geschaffen wurden, ist ihr Anwendungsbereich häufig auf Fragen der Aufgaben- und Finanzplanung beschränkt oder erfasst lediglich den regierungsrätlichen Kompetenzbereich. Einzig auf Bundesebene sowie im Kanton Solothurn besitzen die entsprechenden Instrumente einen umfassenden und somit mit dem aargauischen Auftrag nach § 48 GVG vergleichbaren Anwendungsbereich.

Unterschiedliche Modelle finden sich auch in Bezug auf die Wirkung dieser parlamentarischen Vorstösse. Während Vorstösse im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates in der grossen Mehrheit der dargestellten Kantone Richtliniencharakter haben – so gestützt auf § 48 GVG auch im Kanton Aargau –, kommt den entsprechenden parlamentarischen Instrumenten im Bund sowie im Kanton Freiburg Weisungscharakter zu.

## **4. Darstellung und Analyse der parlamentarischen Vorstösse „Auftrag“, „Motion“ und „Postulat“**

Parlamentarische Vorstösse stellen Instrumente indirekter Steuerung dar, nehmen sie doch lediglich indirekt oder mit Verzögerung Einfluss auf das Handeln der nachgeordneten Instanz. In der Folge sollen die an die Exekutive gerichteten parlamentarischen Vorstösse auf Bundesebene sowie in ausgewählten Kantonen dargestellt und analysiert werden.

### **4.1. Auftrag, Postulat und Motion im aargauischen Recht**

Den parlamentarischen Vorstössen Auftrag, Motion und Postulat ist gemeinsam, dass sie sich an den Regierungsrat richten, d.h. der Grosse Rat mit ihrer Überweisung den Regierungsrat zu einem bestimmten Tun verpflichtet. Die verschiedenen Instrumente unterscheiden sich indes in Bezug auf ihren Geltungsbereich, ihre Wirkung, ihre Abänderbarkeit sowie die Einreichungsmodalitäten.

#### **4.1.1. Die Motion im aargauischen Recht**

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage oder eines Beschlusses des Grossen Rates verpflichten. § 45 GVG bestimmt:

<sup>1</sup> Die Motion verpflichtet den Regierungsrat, eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage oder den Entwurf für einen Beschluss vorzulegen.

Die Charakteristika der Motion nach § 45 GVG sind:

- Der Anwendungsbereich der Motion liegt ausschliesslich im Bereich der parlamentarischen Zuständigkeit; in der gegenwärtigen Praxis liegt der Schwerpunkt der Motion im Bereich der Gesetzgebung.
- Einreichung durch Mitglieder des Grossen Rates, Fraktionen, Kommissionen und Büro des Grossen Rates (§ 41 Abs. 1 GVG) sowie gemeinsam durch Ratsmitglieder und Fraktionen (§ 41 Abs. 1<sup>bis</sup> GVG); kein Quorum.
- Keine Änderung des Wortlautes der eingereichten Motion im Verlauf der Beratungen, aber Umwandlung in Postulat möglich (§ 41 Abs.2 GVG).
- Verbindliche Wirkung einer überwiesenen Motion, Wirkung einer Weisung an den Regierungsrat.

#### **4.1.2. Das Postulat im aargauischen Recht**

Mit einem Postulat kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, einen Bericht vorzulegen oder zu prüfen, ob eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage, zu verfassen sei. § 46 GVG bestimmt:

<sup>1</sup> Das Postulat verpflichtet den Regierungsrat, einen Bericht vorzulegen oder zu prüfen, ob eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage, der Entwurf für einen Beschluss zu unterbreiten oder irgend eine andere Massnahme zu treffen sei.

Die Charakteristika des Postulats nach § 46 GVG sind:

- Der Anwendungsbereich des Postulats liegt ausschliesslich im Bereich der parlamentarischen Zuständigkeit und betrifft in der gegenwärtigen Praxis hauptsächlich den Bereich der Gesetzgebung.
- Einreichung durch Mitglieder des Grossen Rates, Fraktionen, Kommissionen und Büro des Grossen Rates (§ 41 Abs. 1 GVG) sowie gemeinsam durch Ratsmitglieder und Fraktionen (§ 41 Abs. 1<sup>bis</sup> GVG); kein Quorum.
- Keine Änderung des Wortlautes des eingereichten Postulats im Verlauf der Beratungen (§ 41 Abs.2 GVG).
- Verbindliche Wirkung eines überwiesenen Postulats, Wirkung einer Weisung an den Regierungsrat, einen Bericht vorzulegen oder etwas zu prüfen.

#### **4.1.3. Der Auftrag im aargauischen Recht**

Mit einem Auftrag kann der Grosse Rat sowohl in den Kompetenzbereich des Regierungsrates als auch in den Kompetenzbereich des Grossen Rates einwirken. § 48 GVG bestimmt:

1 Der Auftrag entfaltet für Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rates gegenüber dem Regierungsrat die Wirkung einer Weisung und verpflichtet den Regierungsrat, einen Entwurf für einen Erlass des Grossen Rates vorzulegen oder Massnahmen zu treffen.

2 Der Auftrag verpflichtet den Regierungsrat in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung oder eine andere Massnahme zu prüfen. Der Auftrag entfaltet die Wirkung einer Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

3 Unzulässig ist ein Auftrag, der auf Einzelfallentscheide im Personalbereich, auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirkt.

4 Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme zum Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung auf, insbesondere die Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung. Er kann dem Grossen Rat Anträge für Vorentscheide unterbreiten.

Die Charakteristika des Auftrages nach § 48 GVG sind:

- Anwendungsbereich des Auftrages sowohl im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates.
- Erfasst die gesamte staatliche Tätigkeit mit Ausnahme von bestimmten Entscheiden (§ 48 Abs. 3 GVG).
- Quorum für die Einreichung eines Auftrages; Einreichung nur durch Kommissionen oder ein Viertel aller Mitglieder des Grossen Rates (§ 41 Abs. 3 GVG).

- Änderung des Wortlautes des eingereichten Auftrages im Verlauf der Beratungen möglich (§ 41 Abs. 4 GVG).
- Wirkung einer Weisung im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates und einer Richtlinie im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates.

#### 4.2. Analyse von Auftrag, Postulat und Motion im aargauischen Recht

Die parlamentarischen Vorstösse Auftrag, Motion und Postulat können – aufgrund ihrer im GVG verankerten Wirkung sowie ihrem Anwendungsbereich – wie folgt tabellarisch dargestellt werden:

	Verpflichtung von RR, etwas nach Vorgabe des GR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von RR, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Grosser Rat</b>	Motion Auftrag	Postulat
Kompetenzbereich <b>Regierungsrat</b>	--	Postulat Auftrag

##### 4.2.1. Überschneidungen

Die parlamentarischen Instrumente Auftrag, Motion und Postulat überschneiden sich in Bezug auf ihren Anwendungsbereich: alle drei Vorstossarten entfalten ihre Wirkung unter anderem (Auftrag und Postulat) oder ausschliesslich (Motion) im **Kompetenzbereich des Grossen Rates**. Während Motion und Auftrag im Kompetenzbereich des Grossen Rates Weisungscharakter gegenüber dem Regierungsrat haben, d.h. diesen verpflichten, etwas ganz Konkretes im Sinne der grossrätlichen Vorgaben umzusetzen, verpflichtet das Postulat den Regierungsrat, eine Massnahme im Kompetenzbereich des Parlamentes zu prüfen und Bericht zu erstatten.

In der gegenwärtigen Praxis ist es indes so, dass diese Überschneidung keine praktischen Auswirkungen hat. Seit der Schaffung des parlamentarischen Vorstosses Auftrag im Jahr 2005 ist noch kein einziger Auftrag im Sinne von § 48 Abs. 1 GVG, d.h. im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, eingereicht worden.<sup>96</sup> Der Grund hierfür liegt wohl in den höheren Einreichungshürden des Auftrages gegenüber der Motion.

In der Praxis ist damit die Aufteilung klar: soll der Regierungsrat im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates eine konkrete Massnahme umsetzen – in der

<sup>96</sup> Vgl. Anhang I sowie vorne 3.2.2.

Regel wird dies die Ausarbeitung einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage sein –, kommt die Motion zum Zuge; soll der Regierungsrat hingegen die Ergreifung einer konkreten Massnahme prüfen bzw. einen Bericht erarbeiten, kommt das Postulat zum Zuge. Der Auftrag ist in diesem Bereich praktisch irrelevant. Dieser Aspekt scheint politisch auch nicht umstritten zu sein.

#### **4.2.2. Lücken**

Im Instrumentarium des aargauischen Grossen Rates fehlt gegenwärtig ein Instrument, mit dem er den Regierungsrat in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich verbindlich zur Umsetzung einer bestimmten Massnahme verpflichten könnte. Zusätzlich zum Postulat kann der Grosse Rat zwar seit der mit der Einführung von WOV verbundenen Staatsleitungsreform mit dem Instrument des Auftrages den Regierungsrat dazu anhalten, eine Massnahme zu prüfen, doch wirkt diese Prüfungsverpflichtung als Richtlinie, d.h. der Regierungsrat kann in begründeten Fällen davon abweichen.<sup>97</sup>

Genau diese Lücke, d.h. das Fehlen eines Instrumentes, mit dem der Grosse Rat den Regierungsrat in dessen eigenem Kompetenzbereich verpflichtend zur Umsetzung einer Massnahme nach Vorgabe des Parlamentes verpflichten könnte, ist im Kanton Aargau gegenwärtig Gegenstand heftiger politischer Debatten.<sup>98</sup>

### **4.3. Vergleich zu den Instrumentarien des Bundes und ausgewählter WoV- bzw. NPM-Kantone**

In der Folge soll das parlamentarische Instrumentarium des Bundes und ausgewählter Kantone mit umgesetzten WoV- bzw. NPM-Modellen dargestellt und einer Kurzanalyse unterzogen werden.

#### **4.3.1. Bund**

Die parlamentarischen Instrumente der Bundesversammlung zur Einwirkung auf die bundesrätliche Tätigkeit sind die Motion und das Postulat. Mit der Motion beauftragt die Bundesversammlung den Bundesrat, einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Wie bereits dargestellt, kann die Bundesversammlung mit der Motion den Bundesrat auch in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich zur Vornahme einer bestimmten Handlung verpflichten.<sup>99</sup> Demgegenüber statuiert Art. 123 ParlG zum Postulat:

Ein Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Es kann auch ein Bericht über einen anderen Gegenstand verlangt werden.

---

<sup>97</sup> Vorne 3.2.3.

<sup>98</sup> Vorne 3.2.3.

<sup>99</sup> Vorne 3.3.1.

Mit einem Postulat kann die Bundesversammlung ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken.

Tabellarisch dargestellt stellen sich die Kompetenzen der Bundesversammlung wie folgt dar:

	Verpflichtung von BRa etwas nach Vorgabe BVers <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von BRa, etwas <b>zu prüfen</b>
Zuständigkeitsbereich <b>Bundesversammlung</b>	Motion	Postulat
Zuständigkeitsbereich <b>Bundesrat</b>	Motion (ausser im Bereich Finanzplan)	Postulat Motion im Bereich Finanzplan

Die Bundesversammlung kann mit den beiden parlamentarischen Vorstössen Motion und Postulat alle vier Bereiche abdecken, wobei einzig im Rahmen der Einwirkung auf den Finanzplan das Parlament den Bundesrat zu einer Prüfung und nicht zur Umsetzung einer konkreten Massnahme verpflichten kann.

#### **4.3.2. Kanton Bern**

Neben dem Auftrag als spezifischem Instrument zur Einwirkung auf Gestaltung und Inhalt von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie Geschäftsbericht<sup>100</sup>, verfügt der Grosse Rat des Kantons Bern mit der Motion und dem Postulat über weitere parlamentarische Instrumente zur Einwirkung auf die regierungsrätliche Tätigkeit. Diese werden in den Art. 53 und 53a GRG BE geregelt:

##### **Art. 53 Motion**

<sup>1</sup> Die Motion beauftragt den Regierungsrat, einen rechtsetzenden Erlass oder einen Beschluss auszuarbeiten, eine Massnahme zu ergreifen oder einen Bericht vorzulegen.

<sup>2</sup> Soweit der Grosse Rat zu entscheiden hat, kommt der Motion der Charakter einer Weisung zu.

<sup>3</sup> Soweit der Regierungsrat zu entscheiden hat, kommt der Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

<sup>4</sup> Die Urheberin oder der Urheber kann die Motion in eine Postulat umwandeln.

<sup>100</sup> Vorne 3.3.2.1.

### Art. 53a Postulat

Das Postulat beauftragt den Regierungsrat abzuklären, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, ob ein rechtsetzender Erlass oder ein Beschluss ausgearbeitet, eine Massnahme ergriffen oder ein Bericht vorgelegt werden soll.

Tabellarisch dargestellt stellen sich die Kompetenzen des Grossen Rates des Kantons Bern wie folgt dar:

	Verpflichtung von RR, etwas nach Vorgabe des GR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von RR, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Grosser Rat</b>	Motion Auftrag	Postulat
Kompetenzbereich <b>Regierungsrat</b>	--	Auftrag Motion Postulat

Im parlamentarischen Instrumentarium des bernischen Grossen Rates fehlt – analog zur Situation im Kanton Aargau – ein Instrument, mit dem das Parlament den Regierungsrat in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich zur Umsetzung einer konkreten Massnahme verpflichten könnte. Der Grosse Rat kann zwar mit Auftrag, Motion und Postulat den Regierungsrat dazu anhalten, eine Massnahme zu prüfen, doch wirkt diese Prüfungsverpflichtung lediglich als Richtlinie. Es liegen keine Hinweise vor, dass dies vom Grossen Rat des Kantons Bern als Problem bzw. Beschränkung angesehen wird.

#### 4.3.3. Kanton Zürich

Neben der Leistungsmotion als spezifischem Ressourcen- und Leistungsinstrument<sup>101</sup>, verfügt der Kantonsrat des Kantons Zürich mit der Motion und dem Postulat über weitere parlamentarische Instrumente, um auf die regierungsrätliche Tätigkeit einzuwirken. Die entsprechenden Bestimmungen des KRG ZH lauten:

##### § 14 [Motion]

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Kantonsrats sind berechtigt, in Bezug auf Gegenstände, die in die Zuständigkeit des Rates fallen, an den Ratssitzungen schriftlich begründete Motionen einzureichen.

<sup>2</sup> Durch das Mittel der Motion wird der Regierungsrat verpflichtet, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder den Entwurf für einen Beschluss, insbesondere über einen Kredit, vorzulegen.

<sup>101</sup> Vorne 3.3.2.2.

...

## § 22 [Postulat]

1 Die Mitglieder des Kantonsrates sind berechtigt, an den Ratssitzungen schriftlich begründete Postulate einzureichen.

2 Durch das Mittel des Postulats wird der Regierungsrat eingeladen, zu prüfen, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder der Entwurf für einen Beschluss, insbesondere über einen Kredit, vorzulegen, eine Massnahme der mittelfristigen Planung oder irgendeine andere Massnahme zu treffen sei.

Tabellarisch dargestellt stellen sich die Kompetenzen des Kantonsrates des Kantons Zürich wie folgt dar:

	Verpflichtung von RR, etwas nach Vorgabe des KR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von RR, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Kantonsrat</b>	Motion	Postulat
Kompetenzbereich <b>Regierungsrat</b>	--	Postulat Leistungsmotion

Im parlamentarischen Instrumentarium des Kantonsrates des Kantons Zürich fehlt ebenfalls – analog zur Situation in den Kantonen Aargau und Bern – ein Instrument, mit dem das Parlament den Regierungsrat in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich zur Umsetzung einer konkreten Massnahme anhalten könnte. Der Kantonsrat kann zwar mit Postulat und Leistungsmotion den Regierungsrat dazu verpflichten, eine Massnahme zu prüfen, doch wirkt diese Prüfungsverpflichtung lediglich als Richtlinie.

### 4.3.4. Kanton Solothurn

Mit der definitiven und flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurden im Kanton Solothurn die bisherigen parlamentarischen Instrumente Motion und Postulat durch das neue Instrument Auftrag sowie durch den politischen Indikator abgelöst.<sup>102</sup>

Tabellarisch dargestellt stellen sich die Kompetenzen des Kantonsrates des Kantons Solothurn wie folgt dar:

---

<sup>102</sup> Vorne 3.3.2.3.

X	Verpflichtung von RR, etwas nach Vorgabe des KR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von RR, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Kantonsrat</b>	Auftrag	Auftrag
Kompetenzbereich <b>Regierungsrat</b>	Politischer Indikator	Auftrag

Mit dem besonderen Instrument des politischen Indikators kann der Kantonsrat den Regierungsrat dazu verpflichten, einen Indikator, den dieser selber nicht vorgesehen hat, zu definieren; er wirkt somit in verpflichtender Weise in den Kompetenzbereich des Regierungsrates ein.

#### **4.3.5. Kanton Basel-Stadt**

Neben dem Planungsantrag als spezifischem Instrument zur Einwirkung auf den Budgetbericht<sup>103</sup> verfügt der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt mit der Motion und dem Anzug über weitere parlamentarische Instrumente der Einwirkung auf die regierungsrätliche Tätigkeit.<sup>104</sup> Die entsprechenden Bestimmungen der GO BS lauten:

##### **§ 42 Motion**

In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

<sup>2</sup> Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

...

##### **§ 44 Anzug**

In der Form eines Anzuges kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission dem Regierungsrat oder dem Grossen Rat Anregungen zur Änderung der Verfassung, zu Gesetzes- oder Beschlussentwürfen oder zu Massnahmen der Verwaltung vorlegen.

Tabellarisch dargestellt stellen sich die Kompetenzen des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt wie folgt dar:

<sup>103</sup> Vorne 3.3.2.5.

<sup>104</sup> Siehe hierzu BUSER, S. 381.

X	Verpflichtung von RR, etwas nach Vorgabe des GR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von RR, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Grosser Rat</b>	Motion	Anzug
Kompetenzbereich <b>Regierungsrat</b>	--	Anzug Planungsanzug

Auch im parlamentarischen Instrumentarium des Kantons Basel-Stadt fehlt ein Instrument, mit dem das Parlament den Regierungsrat in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich zur Umsetzung einer konkreten Massnahme anhalten könnte. Der Grosse Rat kann zwar mit dem Anzug und dem Planungsanzug den Regierungsrat verpflichten, eine Massnahme zu prüfen, doch wirkt diese Prüfungsverpflichtung lediglich als Richtlinie.

#### **4.3.6. Kanton Graubünden**

Neben dem Grundsatzbeschluss<sup>105</sup> verfügt der Grosse Rat des Kantons Graubünden mit dem Auftrag über ein weiteres parlamentarisches Instrument, um auf die Tätigkeit der Regierung einzuwirken.

Art. 47 Auftrag

<sup>1</sup> Der Auftrag fordert die Regierung auf:

- a) den Grossen Rat bei der Ausübung eigener Kompetenzen zu unterstützen;
- b) selber Massnahmen zu treffen.

Der Auftrag gemäss Litera a hat die Wirkung einer Weisung, jener gemäss Litera b die Wirkung einer Richtlinie

<sup>2</sup> Kommissionen, Fraktionen oder mindestens 20 Ratsmitglieder können einen Auftrag einbringen.

Tabellarisch dargestellt stellen sich die Kompetenzen des Grossen Rates des Kantons Graubünden wie folgt dar:

<sup>105</sup> Vorne 3.3.2.6.

X	Verpflichtung von R, etwas nach Vorgabe des GR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von R, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Grosser Rat</b>	Auftrag Grundsatzbeschluss	
Kompetenzbereich <b>Regierung</b>	--	Auftrag Grundsatzbeschluss

Auch im Kanton Graubünden verfügt der Grosse Rat über kein Instrument zur indirekten, verpflichtenden Steuerung der Regierungstätigkeit in deren eigenem Kompetenzbereich.

#### **4.3.7. Kanton Freiburg**

Neben dem Auftrag<sup>106</sup> verfügt der Grosse Rat des Kantons Freiburg nach dem GRG FR über weitere Instrumente, um auf die Tätigkeit des Staatsrates einzuwirken:

##### **Art. 69 Gegenstand [Motion]**

Die Motion ist der Antrag an den Grossen Rat, den Staatsrat zu verpflichten, ihm einen Erlassentwurf mit folgendem Inhalt vorzulegen:

- a) rechtliche Bestimmungen in der Verfassung, in einem Gesetz oder in einer Parlamentsverordnung;
- b) den Beitritt zu einem interkantonalen oder internationalen Vertrag oder dessen Kündigung;
- c) Beschlüsse, die in der Form des Dekrets erlassen werden müssen;
- d) die Ausübung des Initiativ- und Referendumsrechts des Kantons auf eidgenössischer Ebene.

##### **Art. 75 Behandlung [Motion]**

<sup>1</sup> Der Staatsrat muss innert einem Jahr der erheblich erklärten Motion die entsprechende Folge geben.

...

##### **Art. 76 Postulat**

<sup>1</sup> Das Postulat ist der Antrag an den Grossen Rat, den Staatsrat zu verpflichten, eine bestimmte Frage prüfen zu lassen sowie dazu einen Bericht vorzulegen und gegebenenfalls Anträge zu stellen.

<sup>106</sup> Vorne 3.3.2.8.

...

Tabellarisch dargestellt stellen sich die Kompetenzen des Grossen Rates des Kantons Freiburg wie folgt dar:

	Verpflichtung von StaR, etwas nach Vorgabe des GR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von StaR, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Grosser Rat</b>	Motion	Postulat
Kompetenzbereich <b>Staatsrat</b>	Auftrag	Auftrag

Mit dem Auftrag kann der Grosse Rat des Kantons Freiburg den Staatsrat – freilich nur mit qualifiziertem Mehr – auch in dessen eigenem Kompetenzbereich verbindlich dazu anhalten, eine bestimmte Massnahme vorzunehmen.

#### **4.3.8. Kanton Schaffhausen**

Nach der GO SH verfügt der Kantonsrat neben der bereits erwähnten WoV-Motion<sup>107</sup> über verschiedene weitere Instrumente, um auf die Tätigkeit des Regierungsrates einzuwirken:

##### **§ 67 Motion**

<sup>1</sup> Jedes Ratsmitglied hat das Recht, durch eine Motion den Erlass, die Änderung oder die Ergänzung der Verfassung, von Gesetzen, von Dekreten oder von Beschlüssen im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates zu verlangen.

...

##### **§ 71 Postulat**

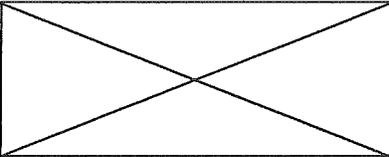
<sup>1</sup> Mit einem erheblich erklärten Postulat kann der Kantonsrat dem Regierungsrat einen Auftrag erteilen.

<sup>2</sup> Das Postulat verpflichtet den Regierungsrat, die Angelegenheit zu überprüfen und soweit möglich im Sinne des Auftrags tätig zu werden. Seine Entscheidung wird durch den Auftrag nicht beschränkt.

Tabellarisch dargestellt stellen sich in der Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen verankerten Kompetenzen des Kantonsrates wie folgt dar:

---

<sup>107</sup> Siehe vorne 3.3.2.7.

	Verpflichtung von RR, etwas nach Vorgabe des KR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von RR, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Kantonsrat</b>	Motion	Postulat WoV-Motion
Kompetenzbereich <b>Regierungsrat</b>	--	Postulat WoV-Motion

Auch im Kanton Schaffhausen verfügt der Kantonsrat über kein Instrument zur indirekten, verpflichtenden Steuerung der Regierungstätigkeit in deren eigenem Kompetenzbereich.

#### **4.3.9. Fazit**

Die Möglichkeit des Parlamentes, in verbindlicher Weise auf die Exekutive auch in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich einzuwirken und von der Regierung die Umsetzung einer vorgegebenen Massnahme verpflichtend zu verlangen, besteht lediglich im Kanton Freiburg und auf Bundesebene. In den übrigen Kantonen scheint das Fehlen dieser Möglichkeit indes, soweit ersichtlich, – und im Gegensatz zum Kanton Aargau – nicht als Einschränkung der parlamentarischen Kompetenzen angesehen zu werden.

#### **4.4. Vergleich zu den Instrumentarien ausgewählter Kantone ohne WoV oder NPM**

In der Folge soll das parlamentarische Instrumentarium ausgewählter Kantone ohne umgesetzte WoV- oder NPM-Modelle dargestellt und kurz analysiert werden.

##### **4.4.1. Kanton Waadt**

Der Grosse Rat des Kantons Waadt verfügt gestützt auf die Loi sur le Grand Conseil (LGC VD) mit der Motion und dem Postulat über zwei an den Staatsrat gerichtete parlamentarische Instrumente:

##### **Art. 109 Interventions parlementaires**

<sup>1</sup> Les interventions parlementaires, déposées auprès du président du Grand Conseil, sont :

...

- les postulats, qui portent sur une compétence propre ou déléguée du Conseil d'Etat;
- les motions, qui touchent à une compétence propre du Grand Conseil;

...

<sup>2</sup> Chaque commission et chaque groupe peuvent être les auteurs d'interventions parlementaires. Dans ce cas, un membre est alors désigné par la commission ou par le groupe concerné pour représenter celle-ci ou celui-ci dans l'exercice des droits que la présente loi accorde aux auteurs des interventions parlementaires.

#### **Art. 118 Objet [postulat]**

<sup>1</sup> Le postulat charge le Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de légiférer dans un domaine particulier, et de dresser un rapport. Un rapport peut aussi être demandé sur toute autre question.

#### **Art. 119 Forme et effet [postulat]**

<sup>1</sup> Motivé, le postulat expose la mesure souhaitée ou l'objet du rapport demandé.

<sup>2</sup> Le postulat est traité par analogie selon la même procédure qu'une motion (art. 120, al. 3, 123 et 125).

<sup>3</sup> Il n'a pas d'effet contraignant, si ce n'est l'obligation pour le Conseil d'Etat d'analyser une situation et de rédiger un rapport.

#### **Art. 120 Forme et procédure [motion]**

<sup>1</sup> La motion est une proposition soumise au Grand Conseil chargeant le Conseil d'Etat de présenter un projet de loi ou de décret. Elle est motivée et expose le sens de la législation souhaitée.

...

#### **Art. 126 Effet d'une motion renvoyée au Conseil d'Etat**

<sup>1</sup> Une fois acceptée, la motion est impérative pour le Conseil d'Etat, qui doit présenter un projet de loi ou de décret dans le sens demandé.

...

Tabellarisch dargestellt stellen sich die in der LGC VD verankerten Kompetenzen des Grossen Rates des Kantons Waadt wie folgt dar:

	Verpflichtung von StaR, etwas nach Vorgabe des GR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von StaR, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Grosser Rat</b>	Motion	--
Kompetenzbereich <b>Staatsrat</b>	--	Postulat

Im parlamentarischen Instrumentarium des Grossen Rates des Kantons Waadt sind die beiden Instrumente Motion und Postulat sowohl in Bezug auf ihren Anwendungsbereich als auch ihre Wirkung klar unterscheidbar: während das Postulat nur im Zuständigkeitsbereich des Staatsrates möglich ist und als Richtlinie wirkt, ist die Motion auf den parlamentarischen Kompetenzbereich beschränkt, wirkt indes als Weisung an den Staatsrat. Der Grosse Rat verfügt auch im Kanton Waadt über kein Instrument, mit dem er den Staatsrat in dessen eigenem Kompetenzbereich verpflichten könnte.

#### 4.4.2. Kanton St. Gallen

Nach seinem Geschäftsreglement (GRKR SG) verfügt der Kantonsrat des Kantons St. Gallen mit der Motion und dem Postulat über zwei an den Regierungsrat gerichtete parlamentarische Vorstösse:

Art. 11 [Motion]

1 Mit der Motion erhält die Regierung den Auftrag, den Entwurf einer Verfassungsrevision, eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbeschlusses vorzulegen. Der Auftrag kann Richtlinien über den Inhalt des Entwurfs umfassen.

...

Art. 112 [Postulat]

1 Das Postulat enthält den Auftrag an die Regierung:

- a) über einen in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallenden Gegenstand Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen;
- b) über einen unter die Aufsicht des Kantonsrat fallenden wichtigen Gegenstand Bericht zu erstatten.

Tabellarisch dargestellt stellen sich die Kompetenzen des Kantonsrates St. Gallen wie folgt dar:

	Verpflichtung von RR, etwas nach Vorgabe des KR umzusetzen	Verpflichtung von RR, etwas zu prüfen
Kompetenzbereich Kantonsrat	Motion	Postulat
Kompetenzbereich Regierungsrat	--	Postulat (soweit unter Aufsicht KR fallend)

Wie in den meisten dargestellten Kanonen, verfügt auch im Kanton St. Gallen der Kantonsrat über kein Instrument, mit dem er den Regierungsrat in dessen eigenem Kompetenzbereich verpflichten könnte.

#### 4.4.3. Kanton Glarus

Der Landrat des Kantons Glarus verfügt nach der Landratsverordnung (LRV GL) mit der Motion und dem Postulat über zwei an den Regierungsrat gerichtete parlamentarische Vorstösse:

##### Art. 80 Motion

1 Die Motion verpflichtet den Regierungsrat:

- a) einen Entwurf zur Änderung oder Aufhebung einer Verfassungsvorschrift vorzulegen;
- b) einen Entwurf zum Erlass oder zur Änderung eines Gesetzes, einer Verordnung oder eines Beschlusses zu unterbreiten;
- c) eine Massnahme zu treffen, welche nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fällt.

2 Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung einwirken oder deren nachträgliche Änderung verlangen will.

##### Art. 81 Postulat

1 Das Postulat beauftragt den Regierungsrat zu prüfen und Bericht zu erstatten ob:

- a) eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage vorzulegen sei;
- b) der Entwurf zu einem Beschluss auszuarbeiten sei;
- c) eine andere Massnahme zu treffen sei.

2 Es kann auch ein Bericht zu einem anderen Gegenstand oder die Einsetzung einer Kommission verlangt werden.

Tabellarisch dargestellt stellen sich die in der Geschäftsordnung des Urner Landrates verankerten Kompetenzen des Landrates des Kantons Uri wie folgt dar:

	Verpflichtung von RR, etwas nach Vorgabe des LR <b>umzusetzen</b>	Verpflichtung von RR, etwas <b>zu prüfen</b>
Kompetenzbereich <b>Landrat</b>	Motion	Postulat
Kompetenzbereich <b>Regierungsrat</b>	Motion, falls nicht alleinige Zuständigkeit des RR	Postulat

Auch im Kanton Glarus besitzt der Landrat über kein Instrument, mit dem er auf die regierungsrätliche Tätigkeit, zumindest soweit diese in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fällt, verpflichtend einwirken könnte.

#### **4.4.4. Fazit**

Eine Möglichkeit des Parlamentes, in verbindlicher Weise auf die Exekutive auch in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich einzuwirken und von der Regierung die Umsetzung einer vorgegebenen Massnahme verpflichtend zu verlangen, existiert in keinem der dargestellten Kantone ohne WoV bzw. NPM. In keinem dieser Kantone scheint das Fehlen einer solchen Möglichkeit, soweit ersichtlich, als Einschränkung der parlamentarischen Kompetenzen angesehen zu werden.

## 5. Lösungsmöglichkeiten für den Kanton Aargau

Obwohl gestützt auf die bestehende rechtliche Grundlage in § 48 Abs. 2 GVG klar, ist politisch umstritten, welche Wirkung einem vom Grossen Rat überwiesenen Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates zukommen soll.<sup>108</sup> In der Folge sollen daher unter verschiedenen Blickwinkeln mögliche Ansätze zur Lösung dieses politischen Streitpunktes aufgezeigt werden. Dabei ist auch auf die mit den verschiedenen Lösungsmöglichkeiten verbundenen positiven und negativen Aspekte einzugehen und auf allfällig nötige Umsetzungsschritte hinzuweisen.

### 5.1. Berücksichtigung einer Stärkung des Parlaments gegenüber heute

Wie bereits ausgeführt, sind die mit Modellen wirkungsorientierter Verwaltungsführung verbundenen weitgehenden Kompetenzdelegationen vom Parlament an die Regierung und Verwaltung nur schwer mit dem schweizerischen Konzept der Letztentscheidungsbefugnis von Volk und Parlament vereinbar.<sup>109</sup> Im Kanton Aargau wurde daher mit der Einführung von WOV das neue parlamentarische Instrument Auftrag geschaffen, das dem Parlament ein Mittel zur Mitwirkung resp. Intervention im Rahmen von WoV in die Hand gegeben hat. Im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates kommt dem Auftrag nach § 48 GVG die Wirkung einer Richtlinie zu und somit verfügt der Grosse Rat über keine Möglichkeit, in verbindlicher und verpflichtender Weise auf die regierungsrätliche Tätigkeit einzuwirken.

Unter dem Blickwinkel der Stärkung des Parlamentes – verstanden als Schaffung eines wirkungsvollen und verbindlichen Instrumentes des Parlamentes gegenüber dem Regierungsrat in dessen eigenem Kompetenzbereich – sind folgende Lösungsansätze denkbar:

- **Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Motion auf den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates:** analog zur Regelung auf Bundesebene<sup>110</sup> könnte im Rahmen einer **Revision des GVG** der Anwendungsbereich der Motion über den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates hinaus ausgedehnt und neu auch der Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates von der Motion erfasst werden. Damit würde dem Grossen Rat die Möglichkeit gegeben, den Regierungsrat auch in dessen eigenem Kompetenzbereich verbindlich zu verpflichten.
- **Zuerkennung eines Weisungscharakters des Auftrages im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates:** analog zur Regelung des Auftrages im Kanton Freiburg<sup>111</sup> könnte im Rahmen einer **Revision des GVG**

---

<sup>108</sup> Vonre 3.2.3.

<sup>109</sup> Vorne 2.1.

<sup>110</sup> Vorne 3.3.1.

<sup>111</sup> Vorne 3.3.2.8.

dem Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates neu Weisungs- statt wie de lege lata Richtliniencharakter zuerkannt werden.

De lege ferenda würde die Umsetzung einer dieser beiden Massnahmen zu einer deutlichen Stärkung des Parlamentes gegenüber heute führen, da dem Grosse Rat ein starkes, d.h. verbindliches und verpflichtendes, Instrument zur Einwirkung auf die regierungsrätliche Tätigkeit in die Hand gegeben würde.

Beide Lösungsansätze sind hingegen verfassungsrechtlich heikel, besteht doch die Gefahr einer Durchbrechung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung und somit einer Verletzung des Legalitätsprinzips. Denn ein Weisungscharakter von Auftrag oder Motion im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates würde es dem Grosse Rat auch erlauben, ohne vorherige Gesetzesänderung von der gesetzlich festgelegten Zuständigkeitsordnung abzuweichen. Die Umsetzung einer dieser beiden Massnahmen müsste daher notwendigerweise mit einer **Teilrevision der Verfassung des Kantons Aargau** verbunden sein. Analog zu Art. 171 BV sowie Art. 98 Abs. 1 KV FR müsste in der Verfassung des Kantons Aargau festgeschrieben werden, dass der Grosse Rat dem Regierungsrat verbindliche Aufträge auch in dessen eigenem Kompetenzbereich erteilen könne. Damit würde die Durchbrechung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung und mithin des Legalitätsprinzips verfassungsrechtlich verankert.

## **5.2. Berücksichtigung der unterschiedlichen Funktionen von Parlament und Regierungsrat**

Parlament und Exekutive kommen unterschiedliche Funktionen zu. Nach der Verfassung des Kantons Aargau stellt der Grosse Rat die gesetzgebende und oberste Aufsicht führende Behörde des Kantons dar (§ 78 Abs. 1 KV AG), während der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende kantonale Behörde verkörpert (§ 87 Abs. 1 KV AG). Die Einführung von WOV hat die Funktionen von Parlament und Regierungsrat zwar nicht tiefgreifend verändert, aber den Fokus doch deutlich verschoben. Denn wirkungsorientierte Verwaltungsführung setzt eine deutliche Trennung von politischer Zielverantwortung und administrativer Managementverantwortung voraus.<sup>112</sup> Regierung und Verwaltung müssen im Rahmen wirkungsorientierter Verwaltungsführung grössere Handlungs- und Entscheidungsspielräume erhalten, damit sie ihre Funktionen und Aufgaben auch tatsächlich effizienter und bedürfnisgerechter wahrnehmen können. Im Gegenzug muss sich das Parlament auf strategische Entscheide sowie die Oberaufsicht bzw. Kontrolle beschränken.

Unter dem Blickwinkel der unterschiedlichen Funktionen von Parlament und Exekutive drängt sich die folgende Möglichkeit zur Beilegung der im Kanton Aargau geführten Debatte über die Wirkung des Auftrages im Kompetenzbereich des Regierungsrates auf:

- **Einschränkung des Anwendungsbereiches des Auftrages unter gleichzeitiger Anerkennung des Richtliniencharakters mit Weisungsmöglichkeit im Kompetenzbereich des Regierungsrates:** Bislang

---

<sup>112</sup> Vorne 2.1.

erfasst der Anwendungsbereich des Auftrages den gesamten Bereich staatlicher Tätigkeit, wurde jedoch in der Praxis nur im Kompetenzbereich des Regierungsrates ergriffen.<sup>113</sup> In diesem Bereich entfaltet der Auftrag bisher die Wirkung einer Richtlinie.<sup>114</sup> De lege ferenda könnte der Anwendungsbereich des Auftrages auf den regierungsrätlichen Steuerungsbereich eingeschränkt werden, d.h. auf den Bereich des Aufgaben- und Finanzplans; gleichzeitig könnte dem so neu definierten Auftrag die Wirkung einer Richtlinie mit Weisungsmöglichkeit (d.h. Verbindlicherklärung durch den Grossen Rat bei Nichtbefolgung oder Abweichung durch den Regierungsrat) zuerkannt werden – wie dies vom Grossen Rat im Rahmen der ersten Lesung der Parlamentsreform beschlossen<sup>115</sup>, indes in der zweiten Lesung nicht mehr beibehalten wurde.

De lege ferenda würde diese Änderung dem Grossen Rat ein Instrument in die Hand geben, mit dem er auch ausserhalb der jährlichen Beratungen Aufträge für Anpassungen von Entwicklungsschwerpunkten, Wirkungszielen und Ressourcen erteilen könnte. Auch dieser Lösungsansatz ist indes verfassungsrechtlich heikel, verträgt sich doch der Richtliniencharakter mit Weisungsmöglichkeit nur schwer mit dem Legalitätsprinzip.<sup>116</sup> Daher wäre es unumgänglich, dass im Falle einer Umsetzung dieses Lösungsansatzes eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen und somit die **Verfassung des Kantons Aargau teilrevidiert** würde.<sup>117</sup>

### **5.3. Berücksichtigung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung**

Das Legalitätsprinzip verlangt, dass sich sämtliches staatliches Handeln auf eine genügend bestimmte, generell-abstrakte Rechtsgrundlage stützt. Die gegenwärtigen politischen Diskussionen um die Wirkung von Aufträgen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates zielen auf die gesetzliche Zuständigkeitsordnung ab. In Bereichen, in denen er über ausschliessliche oder delegierte Kompetenzen verfügt, untersagt das Legalitätsprinzip verbindliche Weisungen des Grossen Rates an den Regierungsrat. Unter dem Blickwinkel der Wahrung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung drängt sich daher für die Beilegung des politischen Streits um die Wirkung von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates folgender Lösungsansatz auf:

- **Politische Anerkennung des rechtlichen Status Quo, d.h. des Richtliniencharakters von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates:** Die gesetzliche Zuständigkeitsordnung und mithin das Legalitätsprinzip bleiben gewahrt, wenn der Grosse Rat zwar dem Regierungsrat Aufträge in dessen eigenem Kompetenzbereich erteilen kann, diesen aber nicht Weisungs-, sondern Richtliniencharakter zukommt.

---

113 Vorne 3.2.2 sowie 4.2.1.

114 Vorne 3.2.3.

115 Vorne 3.1.2.

116 Hierzu vorne die Ausführungen unter 5.1.

117 Hierzu vorne 5.2.

Die auch politische Anerkennung der bereits geltenden rechtlichen Ordnung des Auftrages würde die gesetzliche Zuständigkeitsordnung und somit das Legalitätsprinzip wahren. Hingegen vermag diese Lösung dem Grossen Rat weiterhin kein Instrument indirekter, aber verbindliche Einwirkung auf den regierungsrätlichen Kompetenzbereich zu verschaffen.

#### **5.4. Berücksichtigung der WOV-Thematik**

Die politische Debatte, welche Wirkung einem Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates zukommt, spricht zentrale Aspekte wirkungsorientierter Verwaltungsführung an. Diese setzt, wie bereits mehrmals ausgeführt, eine deutliche Trennung von politischer Zielverantwortung und administrativer Managementverantwortung voraus. Regierung und Verwaltung müssen im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung grössere Handlungs- und Entscheidungsspielräume erhalten, damit sie ihre Aufgaben auch tatsächlich effizienter und bedürfnisgerechter wahrnehmen können. Das Parlament hingegen muss sich auf strategische Entscheide und die Oberaufsicht beschränken und gibt, zumindest im Bereich der Finanzhaushaltes, gesetzliche Kompetenzen ab, lösen doch Globalkredite nach Sach- und Personalausgaben aufgeschlüsselte und detaillierte Budgets ab. Im Gegenzug für diese Einbussen muss das Parlament aber ein Instrument in die Hand bekommen, mit dem es auf die regierungsrätlichen Entscheide im Rahmen des Finanzhaushaltes einwirken kann.

Unter dem Blickwinkel der WOV-Thematik drängt sich daher für die Beilegung des politischen Streits um die Wirkung von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates folgender Lösungsansatz auf:

- **Bestätigung des Richtliniencharakters von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates:** die mit Modellen wirkungsorientierter Verwaltung verbundene deutliche Trennung politischer Zielverantwortung und administrativer Managementverantwortung bedingt, dass der Grosse Rat zwar in den Kompetenzbereich des Regierungsrates einwirken kann, dieser Einwirkungsmöglichkeit aber lediglich Richtlinien- und keine Weisungswirkung zukommt.

Das Bekenntnis zum rechtlichen Status Quo würde das vom Gesetzgeber mit der Schaffung des Auftrags nach § 48 GVG intendierte Ziel des Auftrages als Instrument der strategischen Impulsgebung im Rahmen von WOV bestätigen und bekräftigen. Gleichzeitig würde auch das Legalitätsprinzip beachtet. Es bliebe aber auch künftig dabei, dass der Grosse Rat über kein Instrument indirekter, aber verbindlicher Einwirkung auf den regierungsrätlichen Kompetenzbereich verfügen würde.

## 6. Zusammenfassung

Das im Zuge der Einführung wirkungsorientierter Verwaltungsführung im Kanton Aargau neu geschaffene parlamentarische Instrument des Auftrages war bereits in der Phase seiner normativen Ausgestaltung Objekt heftiger Debatten zwischen der Regierung und dem Parlament.<sup>118</sup> Nach dem Inkrafttreten des geänderten GVG brach der bereits während der Arbeiten an der Staatsleitungsreform zutage getretene Machtkampf zwischen Legislative und Exekutive erneut auf. Umstritten ist bis heute im politischen Alltag, welche Wirkung einem überwiesenen Auftrag im Kompetenzbereich der Regierung tatsächlich – d.h. nicht unbedingt im Sinne des subjektiv-historischen Gesetzgebers – zukommen soll.<sup>119</sup> In dieser Debatte wurde wiederholt der Wunsch geäussert, den Regierungsrat auch in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich verpflichten zu können, einen überwiesenen Auftrag nach den Vorgaben des Grossen Rates umzusetzen.

Obwohl zahlreiche Kantone im Rahmen der Einführung von WoV- oder NPM-Modellen dem Parlament spezifische Instrumente zur indirekten Steuerung der regierungsrätlichen Tätigkeit in die Hand gegeben haben, ist der Anwendungsbereich dieser Vorstösse häufig auf Fragen der Aufgaben- und Finanzplanung beschränkt und entfaltet im Kompetenzbereich der Regierung lediglich Richtlinienwirkung. Nur im Bund sowie im Kanton Freiburg kommt den entsprechenden parlamentarischen Instrumenten Weisungscharakter zu.<sup>120</sup>

Zur Beilegung der politischen Debatte im Kanton Aargau über die Wirkung des Auftrages im Kompetenzbereich des Regierungsrates bestehen verschiedene Lösungsmöglichkeiten.<sup>121</sup> Je nach dem mit der Beilegung des politischen Streites verfolgten politischen Zieles reichen diese von einer mit einer KV- und GVG-Revision verbundenen Zuerkennung eines Weisungscharakters von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates bis zur Beibehaltung des gesetzlich verankerten Status Quo, d.h. der Bestätigung des Richtliniencharakter solcher Aufträge.

---

118 Vorne 3.1.

119 Vorne 3.2.

120 Vorne 3.3.

121 Vorne 5.

## Abkürzungsverzeichnis

AB NR	Amtliches Bulletin des Nationalrates
AB SR	Amtliches Bulletin des Ständerates
Abs.	Absatz
AGS	Aargauische Gesetzessammlung
AJP/PJA	Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle
Art.	Artikel
BGC	Bulletin de séance du Gran Conseil du Canton Fribourg
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Solothurn
BRa	Bundesrat
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101
BVers	Bundesversammlung
f./ff.	folgende/fortfolgende
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005, SAR 612.100
GO	Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates vom 4. Juni 1991 (Geschäftsordnung, GO, SAR 152.210)
GO BE	Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 9. Mai 1989, BSG 151.211.1
GO BS	Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen

	Rates vom 29. Juni 2006, SG 152.100
GO SH	Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen vom 20. Dezember 1999, SHR 171.110
GO UR	Geschäftsordnung des Landrates des Kantons Uri vom 22. April 1998, RB UR 2.3121
GOCR TG	Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 22. März 2000, RB TG 171.1
GR	Grosser Rat
GR SO	Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991, BGS 121.2
GRG BE	Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat, BSG 151.21
GRG FR	Grossratsgesetz vom 6. September 2006 des Kantons Freiburg, SGF 121.1
GRG GR	Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz) des Kantons Graubünden vom 8. Dezember 2005, RB GR 170.100
GRKR SG	Geschäftsreglement des Kantonsrates des Kantons St. Gallen vom 24. Oktober 1974, sGS 131.11
GS	Gesetzessammlung des Kantons Glarus
GVG	Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht vom 19. Juni 1990 (Geschäftsverkehrsgesetz), SAR 152.200
KR	Kantonsrat
KRG SO	Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989, BGS 121.1
KRG ZH	Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981, ZH-Lex 171.1
KV AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, SR 131.227
KV AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980,

	SAR 110.000
KV BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, SR 131.212
KV BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, SR 131.222.1
KV FR	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, SR 131.219
KV SH	Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002, SR 131.223
KV SO	Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, SR 131.221
KV ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, SR 131.211
LGC VD	Loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007, RSV 171.01
LR	Landrat
LRV GL	Landratsverordnung des Kantons Glarus vom 13. April 1994, GS II A/2/3
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10
R	Regierung
RB GR	Bündner Rechtsbuch (Systematische Sammlung)
RB TG	Rechtsbuch des Kantons Thurgau
RB UR	Rechtsbuch des Kantons Uri
RR	Regierungsrat
RSV	Recueil Systématique Vaudois
RSV	Recueil Systématique Vaudois

Rz.	Randziffer
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
sGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StaR	Staatsrat
vgl.	vergleiche
WOF	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZH-Lex	Zürcher Gesetzessammlung

## Literaturverzeichnis

- BOLZ URS/LIENHARD ANDREAS Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, in: ZBl 2001, S. 1 ff.
- BRÄNDLI SEBASTIAN Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen – Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/2001, S. 4 ff.
- BRECHBÜHL FRITZ WOV im Kanton Solothurn: Von der Verwaltungs- zur Staatsleitungsreform, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/2003, S. 11 ff.
- BUSER DENISE Grosser Rat, Regierungsrat, Verwaltung und Ombudsstelle, in: Denise Buser (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 347 ff.
- EICHENBERGER KURT Die Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986
- FLURI KURT Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOV, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/2001, S. 12 ff.
- GRAF MARTIN Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, in: Thomas Säggerer (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bern 2000, S. 111 ff.
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010
- KÄLIN WALTER/BOLZ URS Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995
- KETTIGER DANIEL Die Einführung von New Public Management aus gesetzgeberischer Sicht, in: AJP/PJA 2003, S. 641 ff.
- MASTRONARDI PHILIPPE Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen

- Oberaufsicht im Bund, Basel 1991  
Zitiert als: MASTRONARDI, Kriterien
- MASTRONARDI PHILIPPE Gewaltenteilung unter NPM – Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, in: ZBl 1999, S. 449 ff.  
Zitiert als: MASTRONARDI, Gewaltenteilung
- MASTRONARDI PHILIPPE Art. 171 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St.Gallen 2008  
Zitiert als: MASTRONARDI, Art. 171 BV
- MASTRONARDI PHILIPPE New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung, in: Kuno Schedler/Philippe Mastronardi, New Public Management in Staat und Recht – Ein Diskurs, 2. Auflage, Bern 2004, S. 47 ff.  
Zitiert als: MASTRONARDI, Staatsordnung
- NUSPLIGER KURT Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 3. Auflage, Bern 2008  
Zitiert als: NUSPLIGER, Bernisches Staatsrecht
- NUSPLIGER KURT Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Ein Diskussionsbeitrag aus der Perspektive des Kantons Bern, in: ZBl 1999, S. 465 ff.  
Zitiert als: NUSPLIGER, Gewaltenteilung
- NUSPLIGER KURT Regierung und Parlament, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 149 ff.  
Zitiert als: NUSPLIGER, Regierung und Parlament
- SÄGESSER THOMAS (HRSG.) Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000
- SCHEDLER KUNO/  
MASTRONARDI PHILIPPE New Public Management in Staat und Recht – Ein Diskurs, 2. Auflage, Bern 2004
- SCHMID ADRIAN Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV im Kanton Aargau vor der flächendeckenden Einführung, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/2001, S. 18

- SCYBOZ PIERRE                    Pouvoirs législatif et exécutif: règles générales, organisation et fonctionnement, in: Die neue freiburgische Verfassung, Sondernummer 2005, Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung, S. 235 ff.
- SEILER HANSJÖRG                Gewaltenteilung - Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994
- STANDESKANZLEI GRAUBÜNDEN    Handbuch für die Verhandlungen im Grossen Rat, August  
(HRSG.)                            2010  
    Zitiert als: HANDBUCH GR
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI    Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009  
ULRICH/MÜLLER MARKUS

## Anhang I: Im Grossen Rat eingereichte Aufträge zwischen 1. August 2005 bis 31. Januar 2011

Geschäftsnummer	Beschreibung	Kompetenzbereich von	Antrag Regierungsrat	Entscheid Grosser Rat
GR.05.207-1	Auftrag Jörg Hunn, Riniken, vom 30. August 2005 betreffend Wiedereinführung der Veröffentlichung von Zivilstandsfällen (Zivilstandsnachrichten)	RR	Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Änderung in Prüfungsauftrag durch Initiant Überweisung
GR.05.208-1	Auftrag Richard Plüss, Lupfig, vom 30. August 2005 betreffend Hallenbau des Konsortiums SMDK in Kölliken; Ausführung ganz oder zumindest teilweise in Holz	RR	Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.05.239-1	Auftrag der FDP-Fraktion vom 13. September 2005 betreffend Ausschreibung von offenen Stellen an der Volksschule	RR	Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.05.266-1	Auftrag der FDP-Fraktion vom 18. Oktober 2005 betreffend Organisation des neuen Fachhochschulrats	RR	Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.05.288-1	Auftrag der SVP-Fraktion vom 15. November 2005 betreffend Anpassung der steueramtlichen Liegenschaftsschätzungen an die Marktpreise	RR	Ablehnung, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.05.289-1	Auftrag der SP-Fraktion vom 15. November 2005 betreffend pädagogische Strukturreform	RR	Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.06.118-1	Auftrag der FDP-Fraktion vom 27. Juni 2006 betreffend	RR	Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung

	Überarbeitung der Spitalkonzeption		Ausführungen	
GR.06.123-1	Auftrag Cécile Frei, Gebenstorf, vom 27. Juni 2006 betreffend Vorhandensein eines Fehlermeldesystems als Qualitätskriterium bei der Leistungsvergabe an die Spitäler	RR	Ablehnung, Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initiantin, Überweisung
GR.06.130-1	Auftrag Thomas Leitch-Frey, Hermetschwil (Sprecher), Eva Ellassen Vecko, Obersiggenthal, Esther Gebhard, Mörliken-Wildegg, Erika Müller, Lengnau, Beat Unternährer, Untereinfeld, vom 4. Juli 2006 betreffend Aufnahme eines dritten Modells in den Planungsbericht Schulstrukturen der Schule Aargau	RR	Entgegennahme, Ausführungen	Überweisung
GR.06.137-1	Auftrag Theres Lepori-Scherrer, Berikon, vom 4. Juli 2006 betreffend Erhöhung der Kontingentierung der Sprachheilbehandlung im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl gemäss Sonderschulverordnung	RR	Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, Ausführungen	Überweisung
GR.06.161-1	Auftrag der SP-Fraktion vom 29. August 2006 betreffend bezahlten Vaterschaftsurlaub	RR	Entgegennahme, materielle Ausführungen	Ablehnung
GR.06.212-1	Auftrag der CVP-Fraktion vom 24. Oktober 2006 betreffend "Kniefall" des Regierungsrats vor dem Kanton Zürich betreffend Flugbewegungen, insbesondere betreffend "Gekröpften Nordanflug"	RR	Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.06.213-1	Auftrag der SP-Fraktion vom 24. Oktober 2006 betreffend Einsetzung einer Kommission für die Begleitung von Härtefällen im Asylbereich	RR	Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Rückzug durch Initiantin
GR.06.222-1	Auftrag der FDP-Fraktion vom 31. Oktober 2006 betreffend Einleitung des Ersatzes der Kernreaktoren von Beznau I und Beznau II	RR	Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Änderung des Auftrags durch Initiantin, Überweisung
GR.06.223-1	Auftrag der Fraktion der Grünen vom 31. Oktober 2006 betreffend Abklärung des technischen und wirtschaftlichen Potenzials und der Kosten für "Neue	RR	Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Rückzug durch Initiantin

	Kernkraftanlagen" im Vergleich zu adäquaten Investitionen in mehr "Stromeffizienz, Sonnenkraft und neue erneuerbare Energien				
GR.06.244-1	Auftrag Milly Stöckli-Ammann, Muri, vom 28. November 2006 betreffend Absolvieren der Fahrprüfung nur noch in drei Sprachen	RR		Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.06.251-1	Auftrag der SVP-Fraktion vom 5. Dezember 2006 betreffend langfristige Planung der Organisation, Belegung, Sanierung und Unterhalt aller im Besitze des Kantons Aargau stehenden Liegenschaften	RR		Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.06.253-1	Auftrag Sylvia Flückiger-Bäni, Schöftland, vom 5. Dezember 2006 betreffend Einführung des neuen Lohnausweises	RR		Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Ablehnung
GR.07.6-1	Auftrag der EVP-Fraktion, der SP-Fraktion und der Fraktion der Grünen vom 9. Januar 2007 betreffend unabhängige fachkompetente Begutachtung der Situation der Psychiatrischen Dienste Aargau	RR		Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Änderung in Prüfungsauftrag durch Initianten, Überweisung
GR.07.12-1	Auftrag Pascal Furer, Staufien (Sprecher), und Herbert H. Scholl, Zofingen, vom 16. Januar 2007 betreffend Abfederung der negativen Folgen, welche durch die allfällige Einführung des neuen Lohnausweises NLA entstehen	RR		Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung mit Änderung in Prüfungsauftrag durch Initianten Überweisung
GR.07.15-1	Auftrag Ruth Amacher Dzung, Wettingen, vom 16. Januar 2007 betreffend Schuldenpräventionsmassnahmen	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Rückzug durch Initiantin
GR.07.44-1	Auftrag der CVP-Fraktion vom 6. März 2007 betreffend Verhinderung der Erteilung einer eventuellen Baubewilligung zum Errichten und Betreiben einer auf Erdgas oder Kohle basierten Stromerzeugungsanlage auf dem Territorium des Kantons Aargau	RR		Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung

GR.07.50-1	Auftrag Beat Unternährer, Untereentfelden (Sprecher), Alex Hürzeler, Oeschgen, Walter Markwalder, Würenlos, und Daniel Vulliamy, Rheinfelden, vom 13. März 2007 betreffend Kosten des Bildungskleeblatts	RR	Abschreibung	Abschreibung
GR.07.86-1	Auftrag der SP-Fraktion vom 27. März 2007 betreffend Anwendung der Nachhaltigkeitsmethoden in Firmen, Institutionen, Pensionskassen, Versicherungen, Lehranstalten usw. im Besitz des Kantons Aargau oder solchen, an denen der Kanton beteiligt ist	RR	Ablehnung, materielle Ausführungen	Ablehnung
GR.07.116-1	Auftrag Franz Nebel, Bad Zurzach (Sprecher), Astrid Andermatt, Lengnau, Walter Deppeler, Tegerfelden, Hans Jörg Knecht, Leibstadt, Erika Müller, Lengnau, Theo Vögli, Böttstein, Kurt Wyss, Leuggern, Erich Vögeli, Böttstein, vom 8. Mai 2007 betreffend Verhinderung der neu geplanten Flugroute über das Surbtal-Siggenthal-Bözenberg	RR	Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung mit Änderung in Prüfungsauftrag durch Initianten, Überweisung
GR.07.144-1	Auftrag der Fraktion der Grünen vom 5. Juni 2007 betreffend Rücktransferierung der Hochbauabteilung vom Departement Finanzen und Ressourcen in das Departement Bau, Verkehr und Umwelt	RR	Ablehnung, materielle Ausführungen	Ablehnung
GR.07.155-1	Auftrag Katharina Kerr Rüesch, Aarau, vom 19. Juni 2007 betreffend Anteil des Kantons bei der Ausfinanzierung der Deckungslücke gemäss § 19 Pensionskassendekret und der Besitzstandskosten für das Regionale Blutspendezentrum SRK Aarau	RR	Ablehnung, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initiantin, Ablehnung
GR.07.162-1	Auftrag Esther Egger, Obersiggenthal, vom 26. Juni 2007 betreffend Massnahmen zur Einführung von behindertengerechten Abstimmungsunterlagen für sehbehinderte und blinde Stimmbürgerinnen und Stimmbürger	RR	Entgegennahme, Abschreibung, materielle Ausführungen	Überweisung, gleichzeitige Abschreibung
GR.07.226-1	Auftrag Alexandra Abbt, Isisberg, vom 18. September	RR	Entgegennahme, materielle	Überweisung

	2007 betreffend bewilligungsfreies Aufstellen von Bienenboxen und gedeckten Bienenunterständen sowie Bienenwanderwagen mit und ohne zeitliche Beschränkung			Ausführungen	
GR.07.227-1	Auftrag Thomas Leitch-Frey, Wohlen, vom 18. September 2007 betreffend Senkung der Mindestbestände der Vollabteilungen an der Primarschule um 2 Schülerinnen bzw. Schüler auf 20	RR		Entgegennahme, Ausführungen	Überweisung
GR.07.238-1	Auftrag Sylvia Flückiger-Bäni, Schöftland, vom 25. September 2007 betreffend Schaffung eines erweiterten Angebots an Parkplätzen bei Autobahnauffahrten und Bahnhöfen	RR		Entgegennahme, Ausführungen	Überweisung
GR.08.20-1	Auftrag Roger Fricker, Oberhof, vom 8. Januar 2008 betreffend Sistierung der Totalrevision des aargauischen Jagdgesetzes	RR		Ablehnung	Antrag auf Überweisung durch Initiant, Ablehnung
GR.08.35-1	Auftrag Reto Miloni, Hausen, und Thierry Burkart, Baden (Sprecher), vom 26. Februar 2008 betreffend teilweise Veräusserung der Beteiligung an der AEW Energie AG	RR		Entgegennahme, Ausführungen	Ablehnung
GR.08.35-1	Auftrag der SP-Fraktion vom 26. Februar 2008 betreffend Sicherstellung von genügend Fachpersonen für UME (Unterstützende Massnahmen im Einzelfall) im Rahmen der Integrativen Schulung an der Volksschule	RR		Entgegennahme, Ausführungen	Überweisung
GR.08.61-1	Auftrag Cécile Frei, Remigen (Sprecherin), und Dr. Peter Schuhmacher, Wettingen, vom 11. März 2008 betreffend Prüfung von administrativen Massnahmen zur Behebung von allfälliger Befangenheit im Zusammenhang mit dem Unfalltod von Olivia Schütz in Brugg vom Mai 2005, da Strassenverkehrsamt, Bezirksamt und Staatsanwaltschaft derselben Organisationseinheit, dem Departement für	RR		Entgegennahme, Abschreibung, Ausführungen	Überweisung, gleichzeitige Abschreibung

	Volkswirtschaft und Inneres (DVI), angehören					
GR.08.131-1	Auftrag der FDP-Fraktion vom 20. Mai 2008 betreffend Zusammenlegung der Grossrats- und Regierungswahlen	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung in abgeänderter Form durch Initiantin, Überweisung in abgeänderter Form	
GR.08.132-1	Auftrag Otto Wertli, Aarau, vom 20. Mai 2008 betreffend Eingliederung weiterer kantonaler Kultureinrichtungen, insbesondere der Habsburg, im Konzept "Museum Aargau"	RR		Entgegennahme	Überweisung	
GR.08.192-1	Auftrag Theres Lepori, Berikon, vom 24. Juni 2008 betreffend Förderbeiträge, die der Sicherung und Erweiterung des Lehrstellenangebots im Gesundheitswesen dienen	RR		Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, materielle Ausführungen	Überweisung, gleichzeitige Abschreibung	
GR.08.193-1	Auftrag Theres Lepori, Berikon, vom 24. Juni 2008 betreffend Förderung von Ausbildungsplätzen für Gesundheitsberufe in allen stationären oder ambulanten Institutionen durch den Kanton	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Überweisung	
GR.08.214-1	Auftrag Sämi Richner, Auenstein (Sprecher), und Irène Dössegger, Seon, vom 1. Juli 2008 betreffend Seetalbahnsanierung	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initiant, Ablehnung	
GR.08.238-1	Auftrag Benjamin Giezendanner, Rothrist, vom 19. August 2008 betreffend Revision des § 13 Verordnung zum Steuergesetz (StGV): Erhöhung der Fahrtkostenpauschale um mindestens einen Drittel für die ersten 15'000 Kilometer, wie für darauffolgende Kilometer um 20 Prozent	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Rückzug durch Initiant	
GR.08.240-1	Auftrag Eugen Frunz, Obersiggenthal, vom 19. August 2008 betreffend vorgesehene Einführung einer Gewichtslimite von 28 Tonnen auf der neuen Brücke Vogelsang-Lauffohr	RR		Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, materielle Ausführungen	Überweisung, gleichzeitige Abschreibung	

GR.08.261-1	Auftrag Martin Keller, Baden, vom 2. September 2008 betreffend Behebung der Deponieknappheit im Limmattal	GR		Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.08.328-1	Auftrag Gusti Ungricht, Bergdietikon, vom 4. November 2008 betreffend langfristiges Konzept für die Energieversorgung des Kantons Aargau	RR		Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, materielle Ausführungen	Überweisung, Initiant votiert gegen die gleichzeitige Abschreibung, gleichzeitige Abschreibung in der Schlussabstimmung
GR.08.336-1	Auftrag der SP-Fraktion vom 11. November 2008 betreffend mögliche Standortgebiete für Tiefenlager für radioaktive Abfälle im Kanton Aargau	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initiant, Ablehnung
GR.09.4-1	Auftrag der Kommission für Bildung, Kultur und Sport (BKS) vom 6. Januar 2009 betreffend Fort-/Weiterführung des Fremdsprachenunterrichts (Englisch und Französisch) an den Berufsschulen sowie Einführung der trilingualen Maturität	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initiant, Überweisung
GR.09.41-1	Auftrag der Kommission für öffentliche Sicherheit (SIK) vom 24. Februar 2009 betreffend die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit zwecks besserer Informationsaustauschs zwischen Polizei, Strafuntersuchungsbehörden, Strassenverkehrsämtern und Gerichten bei Verkehrsunfällen	RR		Entgegennahme	Überweisung
GR.09.42-1	Auftrag der Kommission für öffentliche Sicherheit (SIK) vom 24. Februar 2009 betreffend einen regierungsrätlichen Bericht an die SIK und an den Grossen Rat zur Umsetzung der Massnahmen aus der Administrativuntersuchung zum Strassenverkehrsamt bis zum Jahr 2010	RR		Entgegennahme	Überweisung
GR.09.48-1	Auftrag Jürg Caffisch, Baden, vom 24. Februar 2009 betreffend zentrales Angebot von Notfallplätzen für Kinder und Jugendliche	RR		Formell Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, materielle	Überweisung, gleichzeitige Abschreibung

			Ausführungen	
GR.09.57-1	Auftrag Richard Plüss, Lupfig, vom 3. März 2009 betreffend Übernahme der Führungsrolle zur Realisierung eines Blockheizkraftwerks auf der Basis von Holz im Zusammenhang mit der Spitalsanierung des Kantonsspitals Baden	RR	Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.09.66-1	Auftrag der SP-Fraktion vom 10. März 2009 betreffend Lohnvergleich	RR	Entgegennahme, materielle Ausführungen	Antrag auf Ablehnung durch Initiantin, Überweisung
GR.09.67-1	Auftrag der SP-Fraktion vom 10. März 2009 betreffend vergleichende Lohnerhebung	RR	Ablehnung, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initiantin, Ablehnung
GR.09.68-1	Auftrag Otto Wertli, Aarau, vom 10. März 2009 betreffend Webseite des Kantons Aargau			Abschreibung
GR.09.73-1	Auftrag Thomas Leitch-Frey, Wohlen, vom 10. März 2009 betreffend barrierefreie Webseite des Kantons Aargau	RR	Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.09.110-1	Auftrag Fredy Böni, Möhlin, vom 31. März 2009 betreffend § 53 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässer (V EG UWR) - Sanierungsfristen für Feuerungsanlagen - Anpassung an die Schlussbestimmungen zur Luftreinhalte-Verordnung (LRV) vom 4. Juli	RR	Formell unzulässig, Antrag auf Änderung in Prüfungsantrag, materielle Ausführungen	Änderung in Prüfungsantrag durch Initiant, Überweisung
GR.09.196-1	Auftrag der FDP-Fraktion vom 23. Juni 2009 betreffend Revision der kantonalen Hundegesetzgebung (HuG vom 30. November 1871 und HuV vom 19. März 1915)	RR	Ablehnung, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initiantin, Ablehnung
GR.09.207-1	Auftrag der SVP-Fraktion vom 30. Juni 2009 betreffend eine sogenannte Null-Runde beim Einkauf 2010 von stationären Leistungen der Spitäler durch den Kanton	RR	Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung

GR.09.340-1	Auftrag Bernhard Guhl, BDP, Niederrohrdorf, vom 1. Dezember 2009 betreffend Brandschutz	RR		Entgegennahme, gleichzeitige materielle Abschreibung, Ausführungen	Weigerung gegen Abschreibung und gleichzeitige Abschreibung
GR.10.32-1	Auftrag Esther Gebhard-Schöni, EVP, Mörliken-Wildegg, vom 19. Januar 2010 betreffend Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit ADS/ADHS, ihren Lehrpersonen und Aufgabenhilfe-Personen	RR		Ablehnung, Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initiantin, Überweisung
GR.10.81-1	Auftrag der Fraktionen der Grünen und der CVP-BDP (Sprecher Ruedi Weber, Grüne, Menziken) vom 16. März 2010 betreffend Abschaffung der Übertrittsprüfungen von der Primarstufe in die Sekundarstufe I sowie innerhalb der Sekundarstufe I	RR		Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.10.114-1	Auftrag Regula Bachmann-Steiner, CVP, Magden (Sprecherin), Martin Köchli, Grüne, Boswil, Andreas Villiger, CVP, Sins, Richard Plüss, SVP, Lupfig, Astrid Andermatt, SP, Lengnau, vom 30. März 2010 betreffend Einrichtung einer Solarstrombörse	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initianten, Überweisung
GR.10.148-1	Auftrag Bernhard Guhl, BDP, Niederrohrdorf (Sprecher), und Alexandra Abbt, CVP, Islisberg, vom 4. Mai 2010 betreffend Prävention vor Bienenbrutkrankheiten	RR		Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.10.149-1	Auftrag Nicole Meier, CVP, Baden (Sprecherin), Roland Agustoni, GLP, Magden, Elisabeth Burgener, SP, Gipf-Oberfrick, Renate Gautschi, FDP, Gontenschwil, Monika Küng, Grüne, Wohlen, Hansruedi Mettler, EVP, Dürrenäsch, Samuel Schmid, EDU, Biberstein, vom 4. Mai 2010 betreffend Überprüfung des Ausmasses und der Entwicklung der Armut im Kanton Aargau und der daraus resultierenden Umsetzung nötiger Massnahmen	RR		Entgegennahme, materielle Ausführungen	Überweisung
GR.10.174-1	Auftrag der Fraktionen der Grünen (Sprecherin), der	RR		Formell unzulässig,	Überweisung, gleichzeitige

				Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, materielle Ausführungen	Abschreibung
	CVP-BDP und der EVP vom 1. Juni 2010 betreffend Erhebung der angebotenen Schulplätze in der Aargauischen Sprachheilschule ASS und des effektiven Bedarfs im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2011-2014 sowie eine Anpassung der Plätze an den Bedarf ab dem Budget 2011				
GR.10.175-1	Auftrag Milly Stöckli, SVP, Muri, vom 1. Juni 2010 betreffend Vorgehen bei unerlaubter Abfallverbrennung (betrifft den Leitfaden an die Gemeinden)	RR		Formell unzulässig, materielle Ausführungen	Rückzug durch Initiantin
GR.10.196-1	Auftrag Dr. Jürg Stüssli-Lauterburg, SVP, Windisch (Sprecher), Jörg Hunn, SVP, Riniken, Richard Plüss, SVP, Lupfig, vom 22. Juni 2010 betreffend fricktalisch gelbe Postautos im ganzen Kanton	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initianten, Ablehnung
GR.10.211-1	Auftrag der SVP-Fraktion vom 29. Juni 2010 betreffend Kampf gegen die Verschlechterungen der Tageskarten Gemeinden	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Rückzug durch Initiantin
GR.10.212-1	Auftrag der Fraktionen der SP (Sprecherin Elisabeth Burgener, Gipf-Oberfrick), Grünen, CVP-BDP, EVP und GLP vom 29. Juni 2010 betreffend Gesamtkonzept für die "Integrierte Heilpädagogik" (IHP) und die "Unterstützenden Massnahmen im Einzelfall" UME	RR		Ablehnung, Hinweis auf Entgegennahme bei Veränderung des Auftrages, materielle Ausführungen	Antrag auf Überweisung durch Initianten, Veränderung des Auftrages, Überweisung
GR.10.230-1	Auftrag Eugen Frunz, SVP, Obersiggenthal, vom 17. August 2010 betreffend Überprüfung der erweiterten Nutzungsmöglichkeiten von Verkehrsflächen des öffentlichen Verkehrs (z.B. Busspuren) für Fahrzeuge des kommunalen und öffentlichen Dienstes	RR		Entgegennahme, gleichzeitige Abschreibung, materielle Ausführungen	Einreichung
GR.10.231-1	Auftrag Eugen Frunz, SVP, Obersiggenthal, vom 17. August 2010 betreffend künftige Leistungskapazitäten von Kantonsstrassen	RR		Ablehnung, materielle Ausführungen	Einreichung

GR.10.250-1	Auftrag der Fraktionen der SP (Sprecherin), der Grünen, der GLP, der CVP-BDP und der EVP vom 24. August 2010 betreffend Erhebung von statistischen Daten zu den aargauischen Lehrpersonen	RR		Formell Entgegennahme, Ausführungen	unzulässig, materielle	Überweisung
GR.10.286-1	Auftrag der Kommission GSW vom 21. September 2010 betreffend Aufgabenbereich 535 Gesundheitsversorgung; Aufteilung der Produktgruppe Akutversorgung in zwei Produktgruppen	RR		Entgegennahme, Ausführungen	materielle	Einreichung
GR.10.291-1	Auftrag der Kommission GSW vom 21. September 2010 betreffend Aufgabenbereich 535 Gesundheitsversorgung; Aufteilung des Aufgabenbereichs in zwei Aufgabenbereiche	RR		Entgegennahme, Ausführungen	materielle	Einreichung
GR.10.305-1	Auftrag der Fraktion der Grünen vom 26. Oktober 2010 betreffend Bezug von aufbereitetem Uran aus Majak (Russland) durch die AXPO Holding AG	RR		Ablehnung, Ausführungen	materielle	Einreichung
GR.10.306-1	Auftrag Renate Gautschy, FDP, Gontenschwil, vom 26. Oktober 2010 betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden					Einreichung
GR.10.333-1	Auftrag Hansruedi Mettler, EVP, Dürrenäsch, vom 16. November 2010 betreffend laufende Information der Kommission Bildung Kultur und Sport (BKS) über die Ausarbeitung der Lehrplaninhalte im Lehrplan 21	RR		Entgegennahme, Ausführungen	materielle	Einreichung