

# „Das Herzstück der Parlamentsreform“<sup>1</sup>

## Der parlamentarische Auftrag im Kanton Aargau: Erfahrungen, Vergleiche, Empfehlungen

### Rechtsgutachten

#### Einleitung

- I Grundzüge der wirkungsorientierten Verwaltungsführung
  - II Der Auftrag im System der parlamentarischen Vorstösse im Kanton Aargau
    - 1 Die parlamentarischen Vorstösse nach geltendem Recht
    - 2 Geltende normative Ausgestaltung des Auftrages
    - 3 Entstehungsgeschichte
    - 4 Vergleich mit anderen parlamentarischen Vorstössen
    - 5 Praxis
    - 6 Beurteilung
  - III Vergleich
    - 1 Bund
    - 2 Kanton Zürich
    - 3 Stadt Zürich
    - 4 Kanton Bern
    - 5 Stadt Bern
    - 6 Kanton Luzern
    - 7 Kanton Schwyz
    - 8 Kanton Zug
    - 9 Kanton Freiburg
    - 10 Kanton Solothurn
    - 11 Kanton Basel-Landschaft
    - 12 Kanton Schaffhausen
    - 13 Kanton Graubünden
    - 14 Kanton Thurgau
    - 15 Kanton Tessin
    - 16 Kanton Wallis
    - 17 Kanton Jura
  - IV Stellungnahmen in der Lehre zum Auftrag
  - V Schlussfolgerungen
    - 1 Problematische Unterscheidung nach Kompetenzbereichen
    - 2 Weisungscharakter, Richtlinienwirkung, Abweichungsbegründung und Rückkehrstrategie
    - 3 Regierungsreservat v. Parlamentsouveränität
    - 4 Die Probleme des parlamentarischen Auftrags sind nicht WoV-bedingt
    - 5 Das Verordnungs veto als mögliche Ergänzung des parlamentarischen Instrumentariums
  - VI Lösungsmöglichkeiten
    - 1 Hauptvorschlag: Verzicht auf Auftrag und Neuformulierung der Motion
    - 2 Option Verordnungsveto
- Schlussbemerkung

**Andreas Auer**

Professor für öffentliches Recht Universität Zürich  
Direktor Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Dezember 2010

---

<sup>1</sup> Regierungsrat KURT WERNLI anlässlich der 136. Sitzung des Grossen Rates am 17. März 2004.

## Einleitung

1. Mit Schreiben vom 27. September 2010 hat mich das Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau (das Departement) ersucht, ein Rechtsgutachten zum parlamentarischen Instrument Auftrag im Kanton Aargau, unter Berücksichtigung folgender Bereiche, zu erstellen:

- I Darstellung und Analyse des Systems der parlamentarischen Vorstösse im Kanton Aargau aus rechtlicher und politischer Sicht. Wo überschneiden sich die Anwendungsbereiche? Gibt es Lücken? Die Analyse soll namentlich das parlamentarische Instrument Auftrag auf seine ursprüngliche Zielsetzung und seine Wirkung hin überprüfen.*
- II Darstellung der Instrumentarien der parlamentarischen Vorstösse in ausgewählten Kantonen, in grösseren schweizerischen Städten und allenfalls im Bund (Darstellung de lege lata, gegebenenfalls de lege ferenda, sowie Darstellung der Praxis). Wie sind die verschiedenen Lösungen zu bewerten?*
- II Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten für den Kanton Aargau. Berücksichtigung der unterschiedlichen Funktionen von Parlament und Regierung, der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung sowie der WoV-Thematik. Welchen Vorstössen soll welche Verbindlichkeit für Parlament und Regierung zukommen? Welche Lösung wird aus rechtlicher und politischer Sicht für den Kanton Aargau gesamthaft als sachgerecht erachtet?*

2. Ein erster Entwurf soll am 15. November 2010 vorgelegt werden und die Bereinigung bis am 20. Dezember 2010 erfolgen.

3. Die Vorarbeiten für das vorliegende Gutachten haben RA Ralph Doleschal und lic. phil. Evren Somer, wissenschaftliche Mitarbeiter am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), erstellt.

4. Das Hauptaugenmerk des Gutachtens gilt dem parlamentarischen Auftrag im Kanton Aargau. Von diesem neuen Instrument, das seit August 2005 in Kraft ist, erhoffte man sich eine Stärkung der Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Abläufe der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV), insbesondere im Kompetenzbereich der Regierung und der Verwaltung. Seit seiner Einführung stellten sich aber wiederholt Fragen der Auslegung, der Zuständigkeit und der Wirksamkeit, was, vor allem im Parlament, eine gewisse Unzufriedenheit mit sich brachte. Auf diesem Hintergrund entstand das Bedürfnis nach einer grundsätzlichen Abklärung, welchem mit diesem Gutachten nachgekommen werden soll.

5. Im Kanton Aargau gehört der parlamentarische Auftrag zum Instrumentarium der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und ist ohne Bezug darauf nicht zu verstehen. In einem ersten Abschnitt sollen deshalb die Grundzüge der WoV, abstrakt betrachtet, kurz nachgezeichnet werden. Das Gutachten nimmt aber die WOV als gegeben an und befasst sich nicht mit Fragen ihrer finanzpolitischen Ausgestaltung und Wirksamkeit (I).

6. Der zweite Teil befasst sich mit der Entstehungsgeschichte und normativen Ausgestaltung des Auftrags im Kanton Aargau, im Vergleich zu den anderen parlamentarischen Vorstössen, sowie mit den Erfahrungen, die damit in den letzten fünf Jahren gemacht wurden. Er sucht mit anderen Worten nach Erklärungen für die herrschende Unzufriedenheit mit diesem Instrument (II).

7. Der Blick über die Kantonsgrenzen im dritten Abschnitt sucht nach Parallelen und Differenzen in anderen Gemeinwesen (Bund, Kantone, Städte) der Schweiz. Eine systematische Erfassung sämtlicher gleichgelagerten Fragestellungen und Antworten in allen Kantonen hätte den Rahmen dieses Gutachtens gesprengt und entspricht auch keinem Bedürfnis. Es musste deshalb eine Auswahl getroffen werden. Besondere Beachtung wurde den Kantonen geschenkt, welche den Auftrag im Rahmen der WoV gleich oder ähnlich wie im Aargau konzipiert haben (BE, FR, GR, SO, VS, Stadt Bern). Eine zweite Gruppe von Gemeinwesen kennt zwar das Instrument des Auftrags nicht, definiert aber andere Vorstösse, insbesondere die Motion, auf ähnliche Art und Weise (Bund, LU, SZ, ZG, BL, TI, JU). Schliesslich haben sich einige Kantone, um das Problem im Rahmen der WoV zu lösen, für ein anderes Instrument, die Leistungsmotion, entschieden und damit Erfahrungen gemacht, die von Gewicht sind (ZH, Stadt Zürich, SH, TG). Für all diese Gemeinwesen wird in einem ersten Schritt die normative Ausgestaltung der parlamentarischen Vorstösse zusammengefasst, worauf dann die konkreten Erfahrungen und Probleme dargestellt werden, so wie sie sich aus persönlichen Gesprächen mit leitenden Verantwortlichen der Parlaments- oder Regierun gsdienste ergeben haben.

8. Nach einer kurzen Zusammenfassung der Stellungnahmen der Lehre zum parlamentarischen Auftrag (IV) werden, als Ausgangspunkt für die Beantwortung der gestellten Fragen, einige wichtige Schlussfolgerungen gezogen (V), denen sich schliesslich die Darlegung der Lösungsmöglichkeiten, mit einem Hauptvorschlag und einer Option, anschliesst (VI).

9. Am 15. November 2010 wurde wie vereinbart ein Zwischenbericht eingereicht, der am 22. November Gegenstand einer kurzen Aussprache im Departement war. Am 17. November 2010 wurde ich informell darüber informiert, dass das Büro des Grossen Rates beschlossen habe, seinerseits ein „Gegengutachten“ zum Auftrag einzuholen.

## I Grundzüge der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

10. Bei der in der Schweiz vornehmlich unter dem Begriff WoV bekannt gewordenen Verwaltungs- und Finanzreform geht es im Prinzip um ein einfaches Anliegen: Staatliche Aufgaben sollen *wirksamer* und zugleich *günstiger* erbracht werden, die Aufgabenerfüllung soll sich stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientieren und das Staatspersonal soll zu Leistungssteigerungen motiviert werden<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Für viele ANDREAS LIENHARD, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft? Vom Sinn und Unsinn des Neuen, AJP 2010 1381-1393; KUNO SCHEDLER/ISABELLA PROELLER, New Public Management, 4. Aufl. Bern 2010; MARTIN HEIMGARTNER/ANDREAS DIETRICH, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen, Gegenwärtiger Stand, Eidgenössisches Finanzdepartement, Programm FLAG, Dezember 2008; ANDREAS LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005; PHILIPPE MASTRONARDI/KUNO SCHEDLER, New Public Management in Staat und Recht, 2. Aufl. Bern 2004; grundsätzlich kritisch DIETER DELWING/HANS WINDLIN, „New Public Management“: Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht, ZBl. 1996 183-203.

*„Um diese Ziele zu verwirklichen, soll sich der Staat verschiedener neuer Steuerungsmechanismen bedienen. An erster Stelle zu nennen ist der Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung. Von Trennung zwischen Strategischem und Operativem ist die Rede. Die Politik soll Ziele setzen – wie diese erreicht werden, ist im Wesentlichen der holdingartig strukturierten Verwaltung zu überlassen. Die beiden wichtigsten neuen Steuerungsinstrumente sind der Leistungsauftrag und das Globalbudget. Überhaupt sollen Leistungsvorgaben und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen besser verknüpft werden. Zudem sollen vermehrt privatwirtschaftliche Wettbewerbsmechanismen auf den öffentlichen Sektor übertragen werden“<sup>3</sup>.*

11. Die WoV bedingt namentlich eine neue Ausgestaltung des Zusammenwirkens und der Zusammenarbeit des Parlaments, der Regierung und der Verwaltung. Vereinfacht dargestellt soll das Parlament als „politisches“ Organ das „Was“, d.h. die strategischen Ziele, vorgeben und die Regierung als „technische“ Instanz das „Wie“, d.h. die Ausführung der vorgegebenen Ziele bestimmen, wobei sie diese mittels Leistungsaufträgen an die einzelnen Verwaltungsämter weiter delegiert<sup>4</sup>. Dadurch wird nicht nur die traditionelle Aufgabenverteilung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, sondern auch die verwaltungsinterne Hierarchie grundsätzlich in Frage gestellt.

12. Das *Parlament* sollte aufgrund der neuen Aufgabenteilung die politische Richtung bestimmen, Richtlinien für die Entscheidungen der Exekutive setzen und dieser in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich Aufträge erteilen können. Es beherrscht die normativ-strategische Ebene, behält in der veränderten Form des Globalbudgets das Budgetrecht und ist für die Festlegung der als „Produktgruppen“ bezeichneten einzelnen Staatstätigkeiten zuständig. Oft genehmigt es die von der Regierung ausgearbeiteten Leistungsaufträge für die Verwaltungsstellen. Das Parlament umschreibt zwar die qualitativen Ziele und das Programm, für die Zielerreichung kann es jedoch keine messbaren Vorgaben anordnen. Es wird, durch weitgehende Delegationen von Kompetenzen und Verantwortung an Regierung und Verwaltung, von der gestalterischen Detailarbeit entlastet und soll sich zentral auf Impulsgebung und Kontrolle beschränken.

13. Ist die politische Richtung durch das Parlament bestimmt, so trifft die *Regierung* auf der strategisch-operativen Ebene die dafür erforderlichen Massnahmen. Sie ist bei der Umsetzung der WoV den grössten Herausforderungen ausgesetzt, da sie sich an der Schnittstelle zwischen Politik und Betrieb befindet. Sie ist für die Ausarbeitung der politischen Planung verantwortlich und erteilt Leistungsaufträge an die Verwaltung. Sie ist für den Abschluss der Rahmenkontrakte und der Jahreskontrakte zuständig, entscheidet damit über Leistungsvorgaben, Leistungsmengen, Zeitvorgaben und andere Indikatoren. Zudem führt und kontrolliert die Exekutive im Rahmen des Parlamentsbeschlusses mittels Leistungsvereinbarungen zielorientiert die Verwaltung.

14. Die *Verwaltung* schliesslich dominiert die operative Ebene. Sie trifft Entscheidungen und erbringt, im Rahmen der Delegationen, der Leistungsaufträge und des Globalbudgets, die eigentlichen staatlichen Leistungen. Dabei verfügt sie über einen erheblichen Gestaltungsspielraum, realisiert die politischen Vorgaben weitgehend selbständig und soll betont outputorientiert handeln.

<sup>3</sup> HEIMGARTNER/DIETRICH (Fn 2) 5.

<sup>4</sup> SCHEDLER/PROELLER (Fn 2) 63/64.

15. Mit der Einführung der WoV wurden verschiedene *neue Begriffe* eingeführt. So sind Indikatoren „relevante und aussagekräftige Messgrössen zur Erfassung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben“, die als „Sollwerte (Standards) oder Istwerte“ erfasst werden können. Als Produkt wird eine meist „nach aussen erbrachte“ Leistung des Kantons bezeichnet, die sich durch bestimmte Leistungsziele, Indikatoren sowie Kosten bzw. Erlöse definiert. Eine Produktegruppe umfasst ein oder mehrere Produkt/eines Aufgabenbereichs. Jede Produktegruppe wird durch Wirkungs- und Leistungsziele, Indikatoren sowie Kosten und Erlöse festgelegt<sup>5</sup>.

16. Das durch die WoV veränderte Verhältnis von Parlament, Regierung und Verwaltung wirkt sich auch auf das System und die Zielrichtung der *parlamentarischen Handlungsinstrumente* aus. Motion, Postulat und parlamentarische Initiative halten sich – mindestens zumeist<sup>6</sup> – an die klassische Aufgabenverteilung zwischen der Legislative und der Exekutive, indem sie sich nur auf Massnahmen beziehen können, für welche grundsätzlich das Parlament bzw. das Volk zuständig sind. Im eigentlichen Zuständigkeitsbereich der Regierung aber vermögen sie keine verbindliche Wirkung zu erzeugen, da sonst, zumindest nach einer verbreiteten Auffassung, das Gewaltenteilungsprinzip in Frage gestellt wird. An diesem Punkt soll nun der parlamentarische Auftrag zum Greifen kommen.

## II Der Auftrag im System der parlamentarischen Vorstösse im Kanton Aargau

### 1. Die parlamentarischen Vorstösse nach geltendem Recht

17. Das *Geschäftsverkehrsgesetz* vom 19. Juni 1990 (GVG/AG) berechtigt die Mitglieder des Grossen Rates, die Fraktionen, die Kommissionen und das Büro, in Bezug auf Gegenstände, die in die Zuständigkeit des Rates fallen, Anträge auf Direktbeschluss, parlamentarische Initiativen, Motionen, Postulate und Interpellationen einzureichen (41-1). Die Ratsmitglieder sowie die Fraktionen können diese auch gemeinsam einreichen (41-1bis). Der Wortlaut einer Motion oder eines Postulates kann im Verlaufe der Beratung nicht geändert werden. Zulässig ist die Umwandlung einer Motion in ein Postulat (41-2).

18. Mit einem *Antrag auf Direktbeschluss* kann verlangt werden, dass der Grosse Rat im Bereich seiner ausschliesslichen Zuständigkeit einen Beschluss fasst (43-1). Gegenstand eines solchen Antrages können insbesondere die Ausübung bundesstaatlicher Mitwirkungsrechte und die Stellungnahme zu Vernehmlassungen des Regierungsrates an Bundesbehörden sein (43-2).

19. Mit der *parlamentarischen Initiative* können ausgearbeitete Entwürfe für Erlass, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Verfassungs-, Gesetzes- und Dekretsbestimmungen beantragt werden (44-1). Der Präsident stellt fest, ob mindestens 60 anwesende Mitglieder die parlamentarische Initiative vorläufig unterstützen. Trifft dies zu,

<sup>5</sup> Zitate nach dem bernischen Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 38/39.

<sup>6</sup> Im Bund hat der Verfassungsgeber selber festgelegt, dass die Bundesversammlung mit bestimmten Instrumenten auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann; vgl. BV 171; ParlG 120-2; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. Bern 2007 473; nachfolgend III 1.

wird die Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag überwiesen (44-2). Die Kommission kann das zuständige Departement zur Mitwirkung bei der Vorbereitung beiziehen, doch bleibt der Regierungsrat für seine Stellungnahme frei (44-3).

20. Die *Motion* verpflichtet den Regierungsrat, eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage oder den Entwurf für einen Beschluss vorzulegen (45).

21. 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 irgendeine andere Massnahme zu treffen sei (46).

22. Die *Interpellation* verlangt vom Regierungsrat Aufschluss über Angelegenheiten des Kantons. Sie wird in der Regel schriftlich beantwortet (47).

## 2. Geltende normative Ausgestaltung des Auftrags

23. Das GVG/AG, in der Fassung gemäss Gesetz vom 11. Januar 2005 und in Kraft seit dem 1. August 2005<sup>7</sup>, bestimmt in Bezug auf den Auftrag Folgendes:

### *§ 41 Allgemeines*

*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 (41-3). Der Wortlaut eines Auftrages kann im Verlaufe der Beratung vom Grossen Rat abgeändert werden (41-4).*

### *§ 42 Behandlung und Erledigung*

*Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat innert drei Monaten nach Einreichung Bericht und Antrag zu (...) Aufträgen. Lehnt er ihre Entgegennahme ab, hat er dies schriftlich zu begründen (42-1). Erstattet der Regierungsrat den Bericht zur Überweisung nicht innert Frist, kann das Geschäft traktandiert werden (42-1bis). Wird ein hängiger parlamentarischer Vorstoss vom Erstunterzeichnenden zurückgezogen oder scheidet dieser aus dem Rat aus, ist das Geschäft erledigt (42-2). Überwiesene (...) Aufträge, für die der Grosse Rat keine besondere Frist angesetzt hat, erledigt der Regierungsrat innert vier Jahren (42-3). Kann der Regierungsrat diese Fristen nicht einhalten, so hat er dies zu begründen und neue Fristen für die Erledigung vorzuschlagen (42-4).*

### *§ 48 Auftrag*

*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 (48-1). Er 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 (48-2). Unzulässig ist ein Auf-*

<sup>7</sup>

AGS 2005 203, 474.

*trag, der auf Einzelfallentscheide im Personalbereich, auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirkt (48-3). 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 (48-4).*

24. Die *Geschäftsordnung* vom 4. Juni 1991 (GO/AG), in der Fassung gemäss Dekret vom 11. November 2008 und in Kraft seit dem 1. Januar 2009<sup>8</sup>, bestimmt unter dem Titel „Behandlung und Änderung von Aufträgen“ Folgendes:

§ 82a

*Der Regierungsrat bezeichnet in seiner Stellungnahme zu Aufträgen gemäss § 48 Abs. 1 oder Abs. 2 GVG die massgeblichen rechtlichen Grundlagen und stellt gegebenenfalls einen Antrag auf Änderung des Auftragstextes (82a-1). 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 (82a-2).*

### 3. Entstehungsgeschichte

#### I

25. Im Rahmen der im Juli 1997 eingeleiteten Parlamentsreform hat der Regierungsrat mit Botschaft vom 6. Dezember 2000 dem Grossen Rat unter anderem die Einführung des Auftrags als neues parlamentarisches Instrument vorgeschlagen. In seiner Sondersession zur WoV vom 13./14. März 2001 hat der Grosse Rat folgenden *Leitsatz* verabschiedet, ohne gleichzeitig die bestehenden Instrumente Motion und Postulat in ihrer bisherigen Ausgestaltung und Wirkungsweise zu modifizieren:

*„Das parlamentarische Instrumentarium ist durch den Auftrag zu ergänzen. Dieser hat Weisungscharakter im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rats 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. Der Auftrag kann durch Kommissionen und durch eine qualifizierte Minderheit von Ratsmitgliedern (Quorum) eingereicht werden“.*

26. Im *Vernehmlassungsverfahren* zur Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, zur Parlamentsreform und zur Neuerung der Finanzkontrolle, das vom September 2002 bis Ende Januar 2003 dauerte, wurde die Umsetzung des Leitsatzes zur Einführung des Auftrags als zusätzliches parlamentarisches Instrument von verschiedenen Vernehmlassungsadressaten kritisch beurteilt. Eingewendet wurde namentlich, dass eine Regelung der Behandlungsfristen fehle und dass das Quorum für die Einreichung von Aufträgen zu hoch, die Definition und Abgrenzung des Auftrags zum bestehenden parlamentarischen Instrumentarium zu unklar sei. Der Anwendungsbereich des Auftrags bleibe deshalb diffus.

<sup>8</sup>

## II

27. In seiner *Botschaft vom 18. Juni 2003* zur Parlamentsreform erkannte der Regierungsrat einen Regelungsbedarf. In Bezug auf die Kritik zum Anwendungsbereich und zur Abgrenzung zu den bestehenden parlamentarischen Instrumenten räumte er ein, dass die Implementierung des Auftrags entsprechend dem verabschiedeten Leitsatz zu Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber dem bestehenden parlamentarischen Instrumentarium führe und schlug im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage eine differenzierte Regelung des Auftrags vor. In erster Linie solle im Kompetenzbereich des Grossen Rats in Abweichung vom beschlossenen Leitsatz auf den Auftrag verzichtet werden, weil im Zuständigkeitsbereich des Parlaments der Grosse Rat bzw. seine Organe und insbesondere das einzelne Ratsmitglied mit der Motion und dem Postulat bereits zur bestehenden Zeit umfassende Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten habe. Zwar würden diese Instrumente primär Gesetzgebungsprozesse aktivieren, der Regierungsrat könne aber auch damit verpflichtet werden, Berichte und Beschlussentwürfe zu Gegenständen ausserhalb der Rechtsetzung vorzulegen. Im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats seien die Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments eingeschränkt. Auch wenn der Grosse Rat gemäss GVG/AG 46 dem Regierungsrat mittels Postulat Prüfungsaufträge erteilen könne, entfalte dieses im Kompetenzbereich des Regierungsrats keine verbindliche Wirkung. Der Regierungsrat könne zwar zu einer Prüfung eines bestimmten Gegenstands aufgefordert werden. Unter dem Gesichtspunkt des Gewaltenteilungsprinzips könne er aber nicht zur Vornahme einer Massnahme verpflichtet werden. Daran solle sich auch in Zukunft nichts ändern.

28. In der *WoV* sei der *Aufgaben- und Finanzplan* primär als Planungsinstrument des Regierungsrates und der Verwaltung festgelegt. Folglich solle der Grosse Rat in diesem Bereich die Möglichkeit erhalten, dem Regierungsrat ausserhalb der jährlichen Beratung Aufträge (inkl. inhaltliche Stossrichtung) für die Anpassung von Entwicklungsschwerpunkten, Wirkungszielen und Ressourcen in Aufgabenbereichen zu erteilen. Dies bedinge somit die Einführung des Auftrags als neues parlamentarisches Instrument. Im Kompetenzbereich des Regierungsrats wirke der Auftrag als politische Richtlinie, binde aber den konkreten Entscheid des Regierungsrats nicht. Er orientiere sich bei seinem Entscheid höchstens an den Grundsätzen und den festgelegten Kriterien des Grossen Rats. Der Auftrag könne im Unterschied zu Motion und Postulat in der Behandlung modifiziert werden. Während die letzteren zwei als Instrumente des Einzelparlamentariers konzipiert seien, bedinge der Auftrag eine qualifizierte Minderheit zur Einreichung. Dieses Quorum, das bei der Vernehmlassung kritisiert wurde, wurde vom Regierungsrat dadurch verteidigt, dass „mit dem Auftrag auf den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Einfluss genommen werden könne, und zwar mit einer im Vergleich zum Postulat verbindlicheren Wirkungsweise (Richtlinie mit inhaltlicher Stossrichtung statt reine Prüfungsaufträge)“. Ein hohes Quorum zur Einreichung eines Auftrags wahre zudem den Grundsatz der Gewaltenteilung. In diesem Sinne sah der Regierungsrat keinen Regelungsbedarf. Bezüglich Kritik zu den Behandlungsfristen schlug der Regierungsrat eine Abklärungsfrist von drei Monaten vor. In diesem Sinne beantragte der Regierungsrat eine *Änderung des GVG/AG* durch folgende Bestimmungen:

*Zwei Drittel der Mitglieder einer Kommission oder zwei Fünftel der Mitglieder des Grossen Rats können Anträge auf Aufträge einreichen (41-3).  
Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat innert drei Monaten nach*

*Einreichen Bericht und Antrag zu Aufträgen, Motionen und Postulaten. Lehnt er ihre Entgegennahme ab, hat er dies schriftlich zu begründen (42-1).*

*Der Auftrag verpflichtet den Regierungsrat, Änderungen im Aufgaben- und Finanzplan zu prüfen (48-1). Der Wortlaut eines Auftrags kann vom Grossen Rat geändert werden (48-2). Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme zum Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung auf (48-3). Mit der nächsten oder übernächsten Überarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans berichtet der Regierungsrat dem Grossen Rat über seine Abklärungen. Setzt er den Auftrag nicht um, hat er dies zu begründen. Damit gilt der Auftrag als erledigt (48-4).*

29. Am 5. Dezember 2003 schlug die vorberatende Kommission die folgende Fassung vor:

*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 (41-3). Der Wortlaut eines Auftrages kann im Verlaufe der Beratung vom Grossen Rat abgeändert werden (41-4).*

*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 (48-1). 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 (48-2).*

30. In der ersten Beratung vom 17. März 2004 entschied sich der Grosse Rat auf Antrag der Kommission für eine schärfere Formulierung:

*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 (48-1). 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 (48-2). Kann oder will der Regierungsrat den überwiesenen Auftrag nicht befolgen oder weicht der Regierungsrat von der Richtlinie ab, so kann der Grosse Rat seinen Auftrag modifizieren, zurückziehen oder als verbindlich beschliessen (48-3).*

31. Im Hinblick auf die zweite Lesung stellte Grossrat DANIEL HELLER einen *Prüfungsauftrag*, nach welchem der Regierungsrat für GVG/AG 41 und 48 eine Formulierung finden soll, die dem Prinzip der Gewaltentrennung ausreichend Rechnung tragen bzw. durch einen Absatz die „Unzulässigkeitsbereiche“ für einen Auftrag definieren soll, analog etwa zu ParlG 120-3.

32. In seinem *Rechtsgutachten* vom 3. Juni 2004 befasste sich Professor GEORG MÜLLER namentlich mit der Frage, welche Schranken das Prinzip der Gewaltentrennung der Ausgestaltung des parlamentarischen Auftrags setzt. Er kam zum Schluss, dass das GVG/AG in der Fassung vom 17. März 2004 den Grundsatz der Gewaltentrennung „an sich nicht verletze“, aber gegen das Legalitätsprinzip verstosse. Die vorgeschlagene Befugnis, den Auftrag auch für Massnahmen und Geschäfte im Kompetenzbereich des Regierungsrates für verbindlich zu erklären, würde es dem Grossen Rat erlauben, von der durch das Gesetz festgelegten Zuständigkeitsordnung abzuweichen. Damit würde dem Gebot der Rechtmässigkeit staatlichen Handelns, der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutzprinzip zuwidergehandelt. Wenn ein Gesetz vorsieht, dass der Regierungsrat einen Entscheid zu treffen hat, so dürfe der Grosse Rat ihm keine verbindliche Weisungen darüber geben, dass oder wie er zu entscheiden habe, denn er sei an alle Erlasse gebunden, welche die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane verteile. Im Kompetenzbereich der Regierung käme dem Auftrag daher keine andere Bedeutung zu als jene einer Richtlinie, von der, allerdings nur in begründeten Fällen, abgewichen werden dürfe. Wenn der Grosse Rat verbindliche Anordnungen im Kompetenzbereich der Regierung treffen wolle, müsse zuerst die gesetzliche Zuständigkeitsordnung geändert werden. Er schlug deshalb vor, entweder GVG/AG 48-3 zu streichen oder vorzusehen, dass der Grosse Rat mit einem Auftrag den Regierungsrat verpflichten kann, ihm den Entwurf eines Erlasses zu unterbreiten, mit dem der Auftrag umgesetzt werden kann.

33. Im *Bericht und Entwurf zur 2. Beratung* vom 18. August 2004 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Vorschlag, womit der Auftrag in das bestehende System der parlamentarischen Vorstösse eingebettet sowie in Einklang mit der Verfassung gebracht werden sollte. Der Auftrag soll ausschliesslich im Kompetenzbereich des Regierungsrats Wirkung entfalten, wobei er aber wegen der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung nur die Funktion eines Prüfungsantrags mit Richtliniencharakter haben könne und gewisse Bereiche, wie Einzelfallentscheide im Personalbereich und Beschwerdeentscheide, ausgeklammert würden. Gemäss diesem Vorschlag hätten die entsprechenden Bestimmungen des GVG/AG folgenden Wortlaut:

*Der Auftrag verpflichtet den Regierungsrat, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung oder eine andere Massnahme in seinem Zuständigkeitsbereich zu prüfen. Der Auftrag entfaltet die Wirkung einer Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf (48-1). Unzulässig ist ein Auftrag, der auf Einzelfallentscheide im Personalbereich, auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verfügungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will (48-2). Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner schriftlichen Stellungnahme zum Antrag für einen Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere die Auswirkung auf die Aufgaben- und Finanzplanung. Er kann dem Grossen Rat Anträge für Vorentscheide unterbreiten (48-3).*

34. Diese Regelung war vorgängig von Professor GEORG MÜLLER in einem *zusätzlichen Gutachten* vom 7. Juli 2004 geprüft und für ebenso sinnvoll wie verfassungsmässig befunden worden.

35. In den darauffolgenden Beratungen der Kommission wurde dieser Entwurf aber mit Einverständnis der Regierung im Sinne der geltenden Fassung (N 23) abgeändert und diese anlässlich der *2. Beratung vom 11. Januar 2005* von der grossen Mehrheit des Parlaments angenommen.

### III

36. In einem *Bericht vom 7. März 2007* wies der Staatsschreiber darauf hin, dass verschiedentlich Aufträge eingereicht werden, die den Regierungsrat in seinem alleinigen Zuständigkeitsbereich direkt zur Ergreifung einer bestimmten Massnahme verpflichten wollen. Solche Vorstösse müssten aus formellen Gründen abgelehnt werden, könnten aber, mangels einer gesetzlichen Grundlage für eine Umwandlung, nicht als Prüfungsaufträge entgegengenommen werden.

37. Am 13. März 2007 beschloss das Büro des Grossen Rates eine *Arbeitsgruppe* einzusetzen, um das Instrument Auftrag unter Berücksichtigung der bisher gemachten Erfahrungen einer Prüfung zu unterziehen. Die Arbeitsgruppe schlug vor, die Probleme des Auftrags mittels einer begleitenden Kontrolle durch den Parlamentsdienst und einer Verfahrensregel für die Umwandlung eines verbindlichen Auftrags im Kompetenzbereich des Regierungsrates in einen Prüfungsauftrag zu lösen.

38. Am 20. März 2007 hat Grossrat PASCAL FURER, zusammen mit 35 anderen Ratsmitgliedern, eine Motion „betreffend klare Definition des parlamentarischen Auftrags“ eingereicht. Sie verlangt, GVG/AG 48 sei so zu ändern, „*dass das Parlament mit dem Auftrag auf Gegenstände im Einflussbereich des Regierungsrats, ausdrückliche Ausnahmen ausgenommen, auch wirklich Einfluss nehmen kann*“. Der Standpunkt des Regierungsrates, dass in seinem Zuständigkeitsbereich lediglich Prüfungsaufträge eingereicht werden können, sei unhaltbar, weil dadurch der Auftrag noch weniger verbindlich werde als ein Postulat. Er schlug vor, GVG/AG 48-2 so abzufassen:

*Der Auftrag verpflichtet den Regierungsrat in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich, 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.*

39. Am 26. September 2007 beantragte der Regierungsrat, gestützt auf das Gutachten von Professor GEORG MÜLLER vom 4. Juni 2004, die *Ablehnung* der Motion, stellte aber eine Änderung der GO/AG in Aussicht, um einen in verbindlicher Form eingereichten Auftrag im Kompetenzbereich des Regierungsrates in einen Auftrag zur Prüfung umwandeln zu können.

40. Am 30. Oktober 2007 hat der Grosse Rat mit 119 zu 0 Stimmen die Motion Furer als Postulat überwiesen.

41. In seiner Botschaft vom 4. Juni 2008 schlug der Regierungsrat als ersten Schritt eine dem Vorschlag der Arbeitsgruppe entsprechende *Ergänzung* der GO/AG (§ 82a)

vor. Als zweiter Schritt soll dann nach eingehender Abklärung die Beantwortung des Postulats Furer erfolgen.

42. Am 11. November 2008 hat der Grosse Rat die Ergänzung der GO/AG nach zum Teil recht heftiger Diskussion gutgeheissen (N 24).

#### IV

43. In einem Bericht zuhanden des Büros des Grossen Rates vom 23. Februar 2010 hat die *Arbeitsgruppe WOV* bemängelt, dass das Ziel des Auftrags, auch in den Kompetenzbereich des Regierungsrats einzugreifen, in der Praxis nicht umgesetzt worden sei. Der Auftrag werde heute nicht so interpretiert und angewandt, wie er grundsätzlich erdacht worden sei. Sie empfiehlt, diese Diskrepanzen zwischen Praxis, Recht und ursprünglicher Absicht zu klären, die Defizite im Normkonzept festzuhalten und mögliche Lösungsvorschläge aufzuzeigen.

44. Am 7. September 2010 hat der Grosse Rat eine Motion der FDP Fraktion betreffend Einführung eines *Verordnungsvetos* im aargauischen Recht an den Regierungsrat überwiesen. Gemäss der Begründung der Motion, soll künftig der Grosse Rat Verordnungen an den Regierungsrat zurückweisen können, wenn er zur Auffassung gelangt, ein bestimmtes Gesetz werde auf der Verordnungsstufe nicht korrekt umgesetzt. Es gehe um „die Sicherstellung der vollständigen Wahrnehmung der Kompetenzen des Grossen Rates als gesetzgebende Gewalt“.

#### 4. Vergleich mit anderen parlamentarischen Vorstössen

45. Nach seiner *normativen Ausgestaltung* unterscheidet sich der Auftrag recht klar von den anderen parlamentarischen Vorstössen.

46. *Im Unterschied* zum Auftrag können sich Anträge auf Direktbeschluss, parlamentarische Initiativen, Motionen, Postulate und Interpellationen nur auf Gegenstände beziehen, die in die Zuständigkeit des Parlaments fallen. Ebenfalls im Unterschied dazu können die genannten Vorstösse von Einzelmitgliedern des Grossen Rates und vom Büro eingereicht werden (GVG/AG 41-1). Dasselbe gilt für den Wortlaut, der bei Aufträgen im Verlauf der Beratung vom Grossen Rat abgeändert werden kann (GVG/AG 41-4), bei Motionen und Postulaten hingegen nicht (GVG/AG 41-2).

47. *Gemeinsamkeiten* zwischen dem Auftrag und den anderen parlamentarischen Vorstössen bestehen bezüglich der Behandlung und Erledigung durch den Regierungsrat. Nach ihrer Einreichung erstattet der Regierungsrat innert drei Monaten Bericht und Antrag (GVG/AG 42-1). Darauf wird der Vorstoss traktandiert und vom Rat behandelt, d.h. überwiesen oder abgelehnt. Bei Überweisung verfügt der Regierungsrat über eine Frist von vier Jahren, um den Vorstoss zu erledigen (GVG/AG 42). Im Zuständigkeitsbereich des Parlaments unterscheidet sich die Motion nur wenig vom Auftrag: Beide haben verbindliche Wirkung, doch kann der Auftrag auf eine Massnahme abzielen (GVG/AG 48-1), während die Motion die Verpflichtung enthalten kann, den Entwurf eines Beschlusses vorzulegen (GVG/AG 45). Vergleichbar sind auch die Umwandlung einer Motion in ein Postulat (GVG/AG 41-2) und die Änderung eines Auftrags im Kompetenzbereich der Regierung mit Weisungscharakter in einen Auftrag zur Prüfung des Anliegens (GO/AG 82a-2). Auch der mögliche Gegenstand bzw. die Auswirkung

des Postulats und des Auftrags lassen sich vergleichen, indem es sich bei beiden Instrumenten um Prüfungsanträge an den Regierungsrat handelt, welche sich, neben bestimmten Erlassen, auch auf „andere Massnahmen“ beziehen können. Allerdings kann das Postulat den Regierungsrat verpflichten, einen Bericht vorzulegen.

48. Kann mit dem Auftrag etwas erreicht werden, das mit den anderen parlamentarischen Vorstössen *nicht möglich* ist? Im Kompetenzbereich des Grossen Rates nein, denn die Motion hat dieselbe Stossrichtung und Wirkungskraft. Im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates auf den ersten Blick ja, denn hier ist nur der Auftrag zulässig, allerdings lediglich mit Richtlinienwirkung. Auf den zweiten Blick ist auch in diesem Bereich – vorausgesetzt er lasse sich klar definieren – der Weg über die Motion oder die parlamentarische Initiative effizienter, denn via Kompetenzänderung kann der Zuständigkeitsbereich der Regierung verändert, d.h. eingeschränkt werden.

## 5 Praxis

49. Im Bericht vom 7. Juni 2007 legt der Staatsschreiber dar, dass, trotz Vorprüfung durch Grossratspräsidium und Unterstützung des Parlamentsdienstes, „immer wieder Aufträge eingereicht werden, die den Regierungsrat in seinem alleinigen Zuständigkeitsbereich direkt zu einer bestimmten Massnahmen verpflichten wollen“.

50. Im Gespräch mit den betroffenen Verwaltungsstellen der Regierung<sup>9</sup> und des Parlaments<sup>10</sup> hat sich gezeigt, dass auf beiden Seiten *beträchtliche Unzufriedenheit* herrscht, in der Verwaltung, weil trotz klarer gesetzlicher Regelung immer wieder Aufträge eingereicht werden, die dem Regierungsrat in seinem Kompetenzbereich Weisungen zu erteilen suchen; im Parlament, weil man ihm mit der Schaffung des Auftrags etwas versprochen habe, das in der Praxis nicht eingehalten werde, nämlich sich gegenüber dem Regierungsrat durchzusetzen. Im Parlament gehe das Unbehagen mit dem Auftrag quer durch die Parteienlandschaft.

51. Von daher mutet es etwas befremdlich an, dass die Experten im Rahmen der vom Grossen Rat im August 2007 angeregten und einer privaten Beraterfirma anvertrauten *Evaluation der WoV* im März 2009 festzustellen glaubten, das indirekte Steuerungsinstrument des Auftrags sei „zielführend“ und es bestehe diesbezüglich seitens des Grossen Rates „kein Handlungsbedarf“<sup>11</sup>.

52. Beidseits wird hingegen betont, dass im eigentlichen WoV-Bereich, d.h. bei der Aufgaben- und Finanzplanung, *kein Bedürfnis* nach zusätzlichen parlamentarischen Instrumenten besteht, da das Parlament über genügend Mitspracherechte verfüge.

53. Am 16. September 2010 hat das Generalsekretariat des Departements eine Liste aller seit August 2005 eingereichten Aufträge erstellt, mit einem Hinweis auf den jewei-

<sup>9</sup> Gespräche mit Hans Peter Fricker, Generalsekretär, und Frank Klein, Leiter Rechtsdienst Departement, vom 16. September und 22. November 2010.

<sup>10</sup> Gespräch mit Adrian Schmid, Ratssekretär und Leiter Parlamentsdienst AG, vom 17. November 2010.

<sup>11</sup> Zusammenfassung vom 4. März 2009 3, 5.; im Schlussbericht vom 19. Februar 2009 wird der Auftrag kaum erwähnt und nicht untersucht.

ligen Bearbeitungsstand bzw. die Erledigung. *Statistisch* ergibt sich daraus folgendes Bild:

*Von den 70 eingereichten Aufträgen sind fünf noch nicht behandelt. 36 Aufträge wurden vom Regierungsrat entgegengenommen, 29 hingegen abgelehnt.*

*Eine konkretere Analyse der 36 Aufträge, welche der Regierungsrat entgegennahm oder eine Entgegennahme beantragte, zeigt Folgendes: Drei dieser Aufträge wurden vom Grossen Rat abgelehnt; 15 nahm der Regierungsrat mit einer Erklärung entgegen oder sie wurden vom Rat stillschweigend an den Regierungsrat überwiesen; 14 Aufträge wurden nach ihrer Entgegennahme durch den Regierungsrat gleichzeitig von diesem abgeschrieben. Der Grosse Rat schrieb hingegen vier der 36 entgegengenommenen Aufträge ab.*

*Auf der Seite der Ablehnung wird folgendes Resultat ersichtlich: Bei 12 von 29 Aufträgen beantragte der Regierungsrat eine Ablehnung, zwei wurden vom Grossen Rat abgelehnt. Vier Aufträge wurden aufgrund der ablehnenden Haltung des Regierungsrats von der Fraktion oder von den Antragsstellern zurückgezogen. Wiederum vier wurden durch den Regierungsrat sowie einer durch den Grossen Rat abgeschrieben. Obwohl der Regierungsrat eine Ablehnung beantragte, wurden sechs Aufträge in der Abstimmung an den Regierungsrat überwiesen.*

54. Eine erste *inhaltliche* Stichprobe hat ergeben, dass einzelne Aufträge tatsächlich so formuliert waren, dass sie im Kompetenzbereich des Regierungsrats als Weisungen ausgelegt werden konnten. Hingegen war in Einzelfällen die Zuordnung zu diesem Kompetenzbereich nicht immer über alle Zweifel erhaben.

*Beispiel einer Umwandlung gemäss GO/AG 82a-2: Auftrag vom 31. März 2009 von Fredy Böni betreffend Verordnung zum Einführungsgesetz zum UWR; Regierungsrat beantragt Ablehnung, der Grosse Rat überweist als Antrag zur Prüfung.*

*Beispiel für eine Massnahme mit fragwürdiger rechtlicher Beurteilung: Auftrag vom 11. November 2008 der SP-Fraktion betreffend Verhinderung eines Endlagers für radioaktive Abfälle im Kanton; der Regierungsrat befindet, die Massnahme liege im Kompetenzbereich des Bundes, doch sei er für die Beziehungen zum Bund zuständig, also handle es sich um einen Anwendungsfall von GVG/AG 48-2. Er stellt sodann fest, dass der Auftrag nach seinem Wortlaut über einen Prüfungsauftrag hinausgeht und Weisungscharakter aufweist. Der Auftrag wird am 17. März 2009 abgelehnt. Die Beurteilung ist unrichtig, denn auch der Grosse Rat und das Volk können in diesem Bereich Beschlüsse fassen, um auf die Kompetenzausübung des Bundes Einfluss zu nehmen<sup>12</sup>.*

*Beispiel für eine Massnahme, die weder in den Kompetenzbereich des Regierungsrats noch des Grossen Rates fällt: Auftrag vom 30. März 2010 von*

<sup>12</sup> Vgl. z.B. BGE 125 I 227, 111 Ia 303.

*Regula Bachmann-Steiner et al. betreffend eine Solarstrombörse; der Regierungsrat beantragt Ablehnung, da eine entsprechende Volksinitiative abgelehnt worden sei, übrigens liege die Kompetenz bei der AEW; er könne über den Leistungsauftrag gegen Entschädigung die Ausweitung fordern, wünsche es aber nicht; der Auftrag wurde am 24. August 2010 überwiesen.*

55. Eine Analyse der seit August 2005 eingereichten 70 Aufträge nach der *parteilichen Zugehörigkeit* ihrer Urheber ergibt folgendes Bild:

*Aufträge nach parteipolitischer Zugehörigkeit und Anteil Sitze im Grossen Rat*

Auftraggeber	Ratsmitglied	Allianz div. Ratsmitglieder	Fraktion	Fraktionsallianz	Aufträge Total	Sitze 2009
SVP	17	5	4		26	45
SP	6	5	8	3	22	22
CVP	7	5	2	4	18	21
FDP		4	6		10	20
Grüne		4	2	5	11	13
EVP	1	3		4	8	6
GLP		2		2	4	5
BDP	1	1		4	6	4
EDU		1			1	2
SD					0	2
Komm.					2	

56. Die SVP ist jene Partei, die vom Instrument des Auftrags (direkt oder indirekt) am häufigsten Gebrauch gemacht hat. Als selbstständige Fraktion unterbreitete sie dem Regierungsrat vier Aufträge. Während überparteiliche Allianzen bei der Ausarbeitung eines Auftrags unter den Fraktionen, wie auch unter den einzelnen Ratsmitgliedern immer wieder vorkommen, vermied die SVP-Fraktion eine mögliche Allianz mit anderen Fraktionen. In fünf Fällen haben einzelne SVP-Vertreter gemeinsam mit Vertretern anderer Parteien einen Auftrag eingereicht. Bemerkenswert ist jedoch, dass in 17 Fällen solche Aufträge allein von den einzelnen SVP-Ratsmitgliedern unterbreitet wurden. Im Vergleich zu anderen Parteivertretern stellt dies die höchste Quote dar.

57. Am zweithäufigsten wurde das Instrument des Auftrags von den Sozialdemokraten (22) benutzt. Auffallend ist hier, dass die SP als Fraktion (11) davon am häufigsten Gebrauch gemacht hat. Die SVP und SP, welche auf gegensätzlichen politischen Polen anzusiedeln sind, sind also jene Parteien, die den Auftrag bisher am meisten benutzt haben. Jedoch wird wohl diese hohe Rate mehr auf die verhältnismässig grosse Fraktionsstärke dieser Parteien als auf ihre Ideologie zurückzuführen sein.

58. Auch wenn die CVP im Vergleich zur SVP und SP im Grossen Rat sitzanteil-mässig schwächer vertreten ist, dagegen aber zwischen 2005 und 2009 in der Exekutive sogar mit zwei Regierungsräten vertreten war, hat sie vom Instrument des Auftrags relativ oft (18 Fälle) Gebrauch gemacht. Die Parteien FDP (10) und die Grünen (11) liegen im mittleren Bereich. Für eine kleinere Fraktion wie die Grünen scheint diese Zahl dennoch relativ hoch zu sein. Weitere Aufträge an die Exekutive wurden direkt oder indirekt von den Parteien EVP (8), BDP (6, wobei 4 als Fraktion mit CVP), GLP (4) und EDU (1) unterbreitet. Es ist zu bemerken, dass die letzteren drei Parteien erst seit den letzten Gesamterneuerungswahlen (2009) im Parlament vertreten sind.

59. Obwohl nach GVG/AG 41-3 auch Kommissionen Anträge für Aufträge an den Regierungsrat unterbreiten können, stammten bisher nur zwei Aufträge von einer Kommission (Kommission für öffentliche Sicherheit). Beide Kommissionsanträge wurden vom Regierungsrat entgegengenommen.

## 6 Erste Beurteilung

60. Dass die rechtliche Ausgestaltung des Auftrags und seiner Behandlung durch den Regierungsrat in der Praxis gewisse Probleme mit sich bringt, widerspiegelt sich schon im zum Teil widersprüchlichen Wortlaut der geltenden Bestimmungen. Denn wäre GVG/AG 48-2 seit seinem Erlass ernst genommen worden, hätte sich OG/AG 82a-2 erübrigt: Wenn der Auftrag gemäss klarer gesetzlicher Bestimmung im Zuständigkeitsbereich der Regierung lediglich die Wirkung einer Richtlinie entfalten kann, sollte die Figur des „Auftrags gemäss GVG/AG 48-2 mit Weisungscharakter“ gar nicht vorkommen, bzw. ungültig erklärt werden, sodass dessen Umwandlung in einen Auftrag zur Prüfung unnötig wäre.

61. OG/AG 82a-2 ist also so etwas wie ein Eingeständnis der Ohnmacht, denn er lässt sich einzig aus der Tatsache erklären, dass in der Praxis Aufträge eingereicht werden, die den Regierungsrat in seinem alleinigen Zuständigkeitsbereich direkt zu einer bestimmten Massnahmen verpflichten wollen und dass der politische Wille nicht da ist, solche Aufträge für unerheblich zu erklären.

62. Auffallend ist die im Verlauf der Entstehungsgeschichte erfolgte *Ausweitung des Gegenstands* des Auftrags. Er wurde bewusst konzipiert als Kompensation zum Machtzuwachs der Regierung und der Verwaltung im Bereich der WoV und sollte demnach einzig in diesem Bereich zur Anwendung kommen. Noch im Entwurf vom 18. Juni 2003 bezog sich der Auftrag lediglich auf den Finanz- und Aufgabenplan. Ab Dezember 2003 aber ist dann ganz allgemein die Rede von Massnahmen im Bereich des Grossen Rates bzw. des Regierungsrates, ohne speziellen Bezug zur WoV. Der WoV entsprungen, hat sich der Auftrag im Kanton Aargau von ihr losgelöst, um schliesslich den gesamten Bereich der Parlaments- und Staatstätigkeit zu umfassen.

63. Auffallend ist ebenfalls, dass das Unbehagen mit dem Auftrag *nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der WoV* aufgetaucht ist, sondern im allgemeinen Bereich der Staatstätigkeit. Die Aufträge, welche im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats trotz der klaren Vorschrift von GVG/AG 48-2, Weisungscharakter beanspruchen, oder so ausgelegt werden, betreffen alltägliche politische Angelegenheiten ausserhalb der eigentlichen WoV-Problematik.

64. Auffallend ist überdies, dass die Parlamentsreform von 1997, welche den Auftrag zum ersten Mal in Erscheinung treten liess, auf eine *Regierungsvorlage* zurückging, also nicht unmittelbar einem vom Parlament selbst empfundenen Bedürfnis entsprungen zu sein scheint. Dass bei der Ausweitung der Einflussmöglichkeiten der Legislative nicht diese, sondern die Exekutive die Initiative ergreift und die Richtung anzeigt ist, zumindest aus der heutigen Perspektive, nicht selbstverständlich.

### III Vergleich

#### 1 Bund

##### Normative Ausgestaltung

65. Die Fragen, ob die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge erteilen kann, die auf den Zuständigkeitsbereich der Regierung abzielen, und welches die rechtliche Wirkung eines solchen Auftrags ist, haben die Bundesbehörden während Jahrzehnten intensiv beschäftigt. Sie wurden mit der Bundesverfassung vom 18. April 1999 und dem ParlG vom 13. Dezember 2002 relativ klar beantwortet.

*BV 171 Aufträge an den Bundesrat*

*Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere die Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.*

66. In ihrem Schlussbericht vom 15. Dezember 1995 hatte sich die von den Staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte eingesetzte und von Professor GEORG MÜLLER präsierte Expertenkommission zum Auftrag wie folgt ausgedrückt<sup>13</sup>:

*Mit dem «Auftrag» wird die alte Streitfrage betreffend die Rechtsnatur der Motion geklärt. Die Bundesversammlung soll die Geschäftsführung des Bundesrates wirksam beeinflussen können, ohne dass die formalen Kompetenzen verwischt werden. Der Auftrag ist ein zentrales Instrument im Zusammenwirken zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Er trägt dem Erfordernis einer engen Zusammenarbeit Rechnung, indem die Bundesversammlung dem Bundesrat nicht nur in ihrem Zuständigkeitsbereich Aufträge erteilen, sondern auch in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann. Die Zuständigkeiten sollen jedoch auch hier nicht verwischt werden, d.h. der Auftrag wirkt im Kompetenzbereich des Bundesrates nur als Richtlinie.*

67. Gestützt auf diesen Vorschlag haben die SPK beider Räte in ihrem Zusatzbericht vom 6. März 1997 folgende Fassung vorgeschlagen<sup>14</sup>:

*Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen; diese wirken im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.*

68. Während der Nationalrat dieser Definition zweimal zustimmte, lehnte sie der Ständerat – der Opposition des Bundesrates folgend – zweimal ab. In der dritten Beratung folgte der Ständerat aber einer *Kompromissformel* des Nationalrates, welche bloss den Grundsatz verankert, dass die Bundesversammlung mit Aufträgen auf den Zustän-

<sup>13</sup> BBl 1997 III 257; weitere Mitglieder der Kommission waren Professor Pierre Moor, Universität Lausanne, Dr. Urs Bolz, ehemaliger Sekretär der Verfassungskommission BE, Professor Ulrich Klöti, Universität Zürich und Professor Philippe Mastronardi, Universität St. Gallen.

<sup>14</sup> BBl 1997 III 291 ff, 315.

digkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann. Die Definition dieser „Einwirkung“ wurde dem Gesetzgeber überlassen<sup>15</sup>.

*ParlG 120 Gegenstand*

*Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (120-1). Ist der Bundesrat für die Massnahmen zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann (120-2). Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will (120-3).*

69. Im Vorentwurf vom 30. September 1999 zu einem neuen Parlamentsgesetz übernahmen die SPK beider Räte verständlicherweise ihren Vorschlag von 1997 für die Verfassungsbestimmung<sup>16</sup>. Ihm wurde im Plenum jedoch ein Minderheitsantrag gegenübergestellt, der vom Grundsatz ausging, dass mit der Motion grundsätzlich alles verlangt werden kann, weil die Verfassung keinen eigenen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates anerkenne, in den die Bundesversammlung nicht eingreifen dürfe. Allerdings müsse die geltende Zuständigkeitsordnung beachtet werden. Während der Nationalrat sich von diesem Antrag überzeugen liess, folgte der Ständerat dem Bundesrat, welcher der Motion in seinem Zuständigkeitsbereich nur den Charakter einer Richtlinie einräumen wollte. In der Einigungskonferenz vom 11. Dezember 2002 obsiegte jedoch schliesslich der Antrag des Nationalrates mit der geltenden Fassung.

70. Damit steht fest, dass der Bundesgesetzgeber, *nota bene* ausserhalb der WoV, das Richtlinienkonzept der Motion abgelehnt hat<sup>17</sup>. Weder die Zulässigkeit einer Motion noch ihre Verbindlichkeit hängen davon ab, ob das Geschäft in die Zuständigkeit der Bundesversammlung oder des Bundesrates fällt. Es wird nicht unterschieden zwischen einem „Weisungscharakter“ im Kompetenzbereich der Bundesversammlung und einem weniger verbindlichen „Richtliniencharakter“ einer Motion, die auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates abzielt. In beiden Fällen wird grundsätzlich dieselbe Verbindlichkeit geschaffen. Dabei ist aber stets die geltende Zuständigkeitsordnung zu beachten. ParlG 120-2 lässt dem Bundesrat, wenn er den Auftrag in eigener Zuständigkeit erfüllen kann, zwei Möglichkeiten. Er kann die Massnahme selber treffen, also z.B. eine Verordnung abändern oder einen Beschluss fassen. Falls er dies nicht wünscht, zwingt ihn der Auftrag, der Bundesversammlung den Entwurf einer Änderung der Zuständigkeitsordnung zu unterbreiten, wodurch diese die Kompetenz erhält, ihren politischen Willen zu verwirklichen. Die Bestimmung verschafft also der Bundesversammlung ein Weisungsrecht gegenüber dem Bundesrat in dessen Zuständigkeitsbereich, wenn er seine Befugnis nicht verlieren will.

71. Allerdings musste die SPK-N in ihrem Bericht vom 12. Januar 2007 feststellen, dass der Bundesrat die ihm erteilten Aufträge häufig nur dann erfüllt, wenn sie ihm genehm sind, was sich mit BV 171 nicht vereinbaren liesse. Sie initiierte deshalb eine Änderung von ParlG 122, die dem Bundesrat eine verschärfte Berichterstattungs- und Begründungspflicht auferlegt, falls er aus politischen Gründen eine Motion nicht erfül-

<sup>15</sup> MARTIN GRAF, Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung, ZBl 2000, 1-15; PHILIPPE MASTRONARDI, St. Galler Kommentar zu Art. 171 BV, 2. Aufl. Zürich 2009 N 14.

<sup>16</sup> Protokoll der Subkommissionen Totalrevision GVG beider SPK vom 19. April 1999 6 ff.

<sup>17</sup> GIOVANNI BIAGGINI, BV-Kommentar, Zürich 2007 Art. 171 N 8.

len will<sup>18</sup>. Trotz Ablehnung durch den Bundesrat<sup>19</sup> haben die Räte diese Revision mit dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 (verbindliche Wirkung der Motion) durchgesetzt. Seit dem 26. Mai 2008 gilt deshalb folgende Regelung:

*ParlG 122 Behandlung angenommener Motionen*

*Ist eine Motion nach zwei Jahren noch nicht erfüllt, so berichtet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich darüber, was er zur Erfüllung des Auftrages bisher unternommen hat und wie er den Auftrag zu erfüllen beabsichtigt. Dieser Bericht geht an die zuständigen Kommissionen (122-1). Eine Kommission oder der Bundesrat beantragt die Abschreibung einer Motion, wenn der Auftrag der Motion erfüllt ist. Der Antrag richtet sich an beide Räte, ausser wenn sich die Motion auf Fragen der Organisation und des Verfahrens eines einzelnen Rates bezieht (122-2). Die Abschreibung kann auch beantragt werden, wenn der Auftrag zwar nicht erfüllt ist, aber nicht aufrechterhalten werden soll. Der Antrag wird begründet: a) mit einem besonderen Bericht zu der abzuschreibenden Motion; oder b) mit einer Botschaft zu einem sachlich mit der Motion zusammenhängenden Erlassentwurf der Bundesversammlung (122-3). (...) Wird ein Antrag auf Abschreibung von beiden Räten abgelehnt, so muss der Bundesrat den Auftrag der Motion innert einem Jahr oder innert der von den Räten zusammen mit der Ablehnung des Antrages gesetzten Frist erfüllen (122-5). Hält der Bundesrat die Frist nicht ein, so wird in der nächsten ordentlichen Session in beiden Räten auf Antrag der zuständigen Kommissionen über eine erneute Fristverlängerung oder die Abschreibung entschieden (122-6).*

72. Indem ParlG 120-3 Motionen, die auf eine Verwaltungsverfügung einwirken wollen, unzulässig erklärt, setzt er eine Grenze, die dem Grundgedanken der 2002 angenommenen Regelung, nach welchem mit einer Motion alles verlangt werden kann, eigentlich widerspricht. Sie lässt sich allerdings damit erklären, dass eine Motion, die auf einen Einzelakt, mit welchem der Bundesrat nicht einverstanden ist, abzielt, sich kaum mittels einer Gesetzesänderung umsetzen lässt, denn diese könnte erst viel später in Kraft treten und hätte auf den betreffenden Entscheid infolge des Rückwirkungsverbots gar keinen Einfluss.

73. Sozusagen parallel zu dieser Entwicklung hat der Bund seit 1997 graduell die WoV in der zentralen Bundesverwaltung eingeführt. Unter dem Namen „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ (FLAG) wurden 2005 die gesetzlichen Grundlagen der WoV geschaffen<sup>20</sup>. Seit 2009 werden 23 Einheiten, ein Drittel der zentralen Bundesverwaltung, nach WoV geführt<sup>21</sup>. Eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 hat das Instrument des Auftrags geschaffen, womit der Bundesrat angewiesen werden konnte, Leistungsaufträge an Bundesämter zu erlassen oder zu ändern. Da damit auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eingewirkt wurde, wurde die Rechtswirkung des Auftrags definiert als „Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf“ (Art. 22quater)<sup>22</sup>. Mit Inkrafttreten des ParlG ist diese Regelung wieder aufgehoben worden.

<sup>18</sup> BBl. 2007 1457.

<sup>19</sup> BBl. 2007 2149.

<sup>20</sup> FHG 42-46; RVOG 44.

<sup>21</sup> Evaluationsbericht FLAG vom 4. November 2009, BBl 2009 7915.

<sup>22</sup> AS 1997 2022.

74. Das ParlG sieht daneben vor, dass die Bundesversammlung bei den wichtigen *Planungen* der Staatstätigkeit dem Bundesrat Aufträge erteilen kann, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern; weicht der Bundesrat vom Auftrag ab, hat er dies zu begründen (ParlG 28-1b und 28-4).

75. Die Bundesversammlung kann ausserdem eine *Motion zum Finanzplan* beschliessen, was den Bundesrat zwingt, mit dem nächsten Finanzplan zu berichten, wie er die Motion umgesetzt hat und einen begründeten Abschreibungsantrag zu stellen, wenn er bei der Umsetzung von der Motion abweicht (ParlG 143-3bis).

### Praxis und Lehre

76. Die *Motion zum Leistungsauftrag* hat sich offensichtlich als Fehlkonstrukt erwiesen. Im Evaluationsbericht FLAG vom 4. November 2009 finden sich dazu folgende Passagen:

*„Die Motion zum Leistungsauftrag als verpflichtendes Instrument zum Erlass eines Leistungsauftrages oder zu dessen Veränderung war nur der Hälfte der Befragten (Parlamentsmitglieder) bekannt und musste bisher im Kontext der Leistungsaufträge noch nie verwendet werden. Da die parlamentarischen Kommissionen vor der Verabschiedung eines Leistungsauftrages konsultiert werden und der Bundesrat den Stellungnahmen in der Ausarbeitung der Leistungsaufträge stets Rechnung getragen hat, bestand bisher kein Anlass mit einer Motion zu intervenieren“<sup>23</sup>.*

77. Interessant ist zudem, dass nach Ansicht der Parlamentsmitglieder die Einführung von FLAG kaum Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen den Räten und dem Bundesrat zeitigte; auch ein Steuerungsverlust des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung wurde nicht festgestellt. Als Grund wurde namentlich angeführt, dass die FLAG-Verwaltungseinheiten mehrheitlich in Aufgabengebieten tätig sind, die eine untergeordnete politische Aufmerksamkeit geniessen und relativ kleine Budgets verwalten<sup>24</sup>.

78. In der *Lehre* wird die im ParlG 120 getroffene Lösung unterschiedlich beurteilt. Gemäss MASTRONARDI ist es unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung fragwürdig, der Motion im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates nicht Richtliniencharakter zu verleihen. Ein Weisungsrecht der Bundesversammlung in diesem Bereich möge angehen, soweit es um gesetzlich delegierte Kompetenzen geht, muss aber ihre Grenzen in der von der BV vorgeschriebenen Kompetenzverteilung finden<sup>25</sup>. ETIENNE GRISEL hält dafür, der Gesetzgeber von 2002 habe sich zwar vom Wortlaut und Sinn von BV 171 entfernt, doch sei es nicht ungerechtfertigt, den Vorrang der Exekutive durch dieses wenig orthodoxe Mittel von allerdings zweifelhafter Effizienz etwas abzuschwächen, um wenigstens mittelbar oder präventiv die Regierung zu veranlassen, den Absichten des Parlaments Rechnung zu tragen<sup>26</sup>. Nach MARTIN GRAF konstituieren die Bundesverfassung von 1999 und das Parlamentsgesetz von 2002 eine gewisse Parlamentssuprematie. Diese wird begründet durch die qualifizierte demokratische Legitimation der

<sup>23</sup> BBI 2009 7941.

<sup>24</sup> BBI 2009 7942.

<sup>25</sup> PHILIPPE MASTRONARDI (Fn 15) N 15/16.

<sup>26</sup> ETIENNE GRISEL, *Gouvernement suisse*, Bern 2010 N 142.

Bundesversammlung und die Öffentlichkeit des parlamentarischen Entscheidungsprozesses. Die Suprematie zeigt sich insbesondere in der Wahl des Bundesrates durch das Parlament, in der Verfassungs- und Gesetzgebungsfunktion des Parlamentes in Verbindung mit dem materiellen Gesetzesbegriff, in der parlamentarischen Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung und nicht zuletzt eben auch im praktisch unbeschränkten Motionsrecht des Parlamentes<sup>27</sup>. RENÉ RHINOW und MARKUS SCHEFER vertreten, unabhängig von ParlG 120, die allgemeine Ansicht, die Bundesverfassung von 1999 räume dem Parlament einen Vorrang vor allen anderen Staatsgewalten ein<sup>28</sup>.

79. Nach der Ansicht der Kontaktperson<sup>29</sup> hat die im ParlG getroffene Lösung sozusagen den gordischen Knoten durchschnitten. Während Jahrzehnten gab es Diskussionen über den Zuständigkeitsbereich der Regierung und des Parlamentes. Man hat damit viel Zeit verloren, für nichts. Seit die neue Regelung in Kraft ist, gibt es diesbezüglich *keine Probleme* mehr. Niemand stellt mehr die Frage, wer in einem bestimmten Bereich zuständig ist. Aber die in ParlG 120-2 vorgesehene Situation, wo der Bundesrat die Massnahme nicht selbst treffen will und deshalb einen Erlass vorlegen muss, um die Motion umzusetzen, ist noch nie eingetreten. Bei Nichtumsetzung durch den Bundesrat wird recht oft die parlamentarische Initiative ergriffen. In den Kantonen ist dies aber schwieriger, da dort die dazu nötige Infrastruktur zumeist fehlt.

80. Weil der Bundesrat die ihm erteilten Aufträge häufig nur dann erfüllte, wenn sie ihm genehm waren, musste 2008 ParlG 122 geändert werden. Der Bundesrat muss nun begründen, weshalb er eine Motion nicht umsetzen will. Diesbezüglich gibt es aber noch keine Praxis. Nach der Erfahrung der Kontaktperson sind im Allgemeinen für die parlamentarischen Vorstösse *genau umschriebene Verfahrensregeln* bedeutend wichtiger als dogmatische Diskussionen über ihre Rechtswirkung.

81. In der Praxis bringt nun nicht mehr die Zuständigkeitsfrage Probleme, sondern die *grosse Anzahl* von Motionen. Weil man damit nicht mehr zu recht kommt, wurde die Behandlung so rationalisiert, dass man über die eingereichten Motionen kaum noch diskutiert, sondern nur noch abstimmt. Die Qualität der Entscheidungsbildung hat sich also verschlechtert.

82. Im Bund herrscht ausserdem ein *individualistischer Ansatz* der parlamentarischen Zuständigkeiten: Jeder Parlamentarier kann Motionen einreichen, und nicht nur eine bestimmte Anzahl von Parlamentariern oder Kommissionen. Dies würde dem schweizerischen Parlamentarierbewusstsein widersprechen. Die formellen Anforderungen an die individuelle Einreichung einer Motion werden bewusst tief gehalten. Aber im Moment, wo das Parlament die Motion überweist, sind die Anforderungen höher: alles kann verändert werden. Massgebend ist das Kriterium der politischen Wichtigkeit.

---

<sup>27</sup> MARTIN GRAF, Die Grundzüge des neuen Parlamentsrechts – sieben Thesen zur Einführung, LeGeS 2/2003 9-11.

<sup>28</sup> RHINOW/SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. Basel 2009 437, 470-472.

<sup>29</sup> Gespräch vom 16. November 2010 mit Martin Graf, Sekretär der staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte.

## 2 Kanton Zürich

83. Im Kanton Zürich wurden zwischen 1995 und 2003 unter dem Titel *wif!* (wirkungsorientierte Führung der Verwaltung) Verwaltungsreformen durchgeführt<sup>30</sup>, im Rahmen derer namentlich das Instrument des Globalbudgets eingeführt wurde<sup>31</sup>. Parallel zur Verwaltungsreform erfolgte eine *Parlamentsreform*. Diese war nötig, weil sich aufgrund der Einführung von WoV auch die Aufgaben des Parlaments geändert hatten: Während der Verwaltung grössere Verantwortung eingeräumt wurde, sollte sich der Kantonsrat auf strategische Entscheide konzentrieren<sup>32</sup>. Anlässlich der Parlamentsreform wurden namentlich die Leistungsmotion und eine Unterart des Postulats eingeführt; mit Letzterer kann der Regierungsrat zur Ergreifung einer „Massnahme der mittelfristigen Planung“ eingeladen werden<sup>33</sup>. Das entsprechend revidierte Kantonsratsgesetz (KRG/ZH)<sup>34</sup> wurde 1998 vom Volk angenommen; anschliessend erfolgte eine Revision des Geschäftsreglements<sup>35</sup>. Hier relevante Anpassungen erfolgten schliesslich mit dem am 1. April 2008 in Kraft gesetzten Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (GCR/ZH), welches das bisherige Finanzhaushaltsgesetz ersetzte.

84. Die *Steuerung der staatlichen Tätigkeiten und Finanzen* wird mittels eines geeigneten Controllings wahrgenommen (CRG/ZH 1-1a). Dieses beinhaltet die Festlegung der Ziele, die Massnahmenplanung sowie die Steuerung und Überprüfung des staatlichen Handelns (CRG/ZH 6). Mit dem Controlling soll die bisherige, vor allem an den Finanzen orientierte Sichtweise mit einer leistungs- und wirkungsorientierten Komponente ergänzt werden<sup>36</sup>. Die zentralen Controlling-Instrumente sind, neben dem Kontrakt, der Leistungserfassung mit Aufwandausweis bzw. der Kosten-Leistungs-Rechnung, die hier nur mittelbar interessieren, der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan und das Globalbudget.

85. Der *konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan* (KEF) ist ein Instrument der mittelfristigen Planung<sup>37</sup> und dient dem Regierungsrat als strategisches Planungs- und Steuerungsinstrument. Der KEF wird dem Kantonsrat unterbreitet (CRG/ZH 13-1), damit dieser Kenntnis von den Planungsabsichten des Regierungsrates nehmen kann und er von seiner Möglichkeit der „mittelfristigen Beeinflussung“ (Einreichung von die jährlichen Globalbudgets betreffenden Leistungsmotionen) sachgerecht Gebrauch machen kann. Darüber hinaus kann der Kantonsrat *Erklärungen zum KEF* abgeben (KRG/ZH 34-2; CRG/ZH 13-2). Der KEF wird von diesem im Übrigen auch als Basis für die Festlegung des Budgets und des Steuerfusses verwendet (CRG/ZH 9-2). Jedes Jahr wird der KEF angepasst; unter Weglassung des vergangenen Planjahres werden für die kommenden vier Jahre die Wirkungen und Leistungen, die zu erzielen bzw. zu

<sup>30</sup> STEFAN RIEDER/ THOMAS WIDMER, Kantone im Wandel, Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen, Bern 2007 167; SEBASTIAN BRÄNDLI, Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen; Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich, in: PARLAMENT, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 2001/1 6.

<sup>31</sup> RIEDER/WIDMER (Fn 30) 171 f.

<sup>32</sup> TOBIAS JAAG, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2005 N 1425.

<sup>33</sup> Online-Ausführungen der Staatskanzlei zur Parlamentsreform ([http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/par\\_reform.2L.html](http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/par_reform.2L.html)).

<sup>34</sup> Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981.

<sup>35</sup> Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999.

<sup>36</sup> RIEDER/WIDMER (Fn 30) 174.

<sup>37</sup> BRÄNDLI (Fn 30) 7.

erbringen sind und deren Finanzierung festgelegt (rollende Planung; CRG/ZH 9-1). Der KEF enthält u.a. die Legislaturziele, finanz- und wirtschaftspolitische Eckdaten, Informationen über die Entwicklung der kantonalen Leistungen und Finanzen und eine Übersicht über die Tätigkeit (Entwicklung der Leistungen und Finanzen) der Direktionen und ihrer Leistungsgruppen, einschliesslich politisch bedeutsamer Projekte. Der Hauptteil des KEF, welcher nach Globalbudgets strukturiert ist, enthält die eigentliche Leistungs- und Finanzplanung. Zentral ist dabei die Planung nach Leistungsgruppen, welche den Rahmen für die jährliche Festlegung des Globalbudgets vorgibt und die Leistungen und die Finanzen verbindet. Für die bedeutendsten Aufgaben einer Leistungsgruppe sind Indikatoren zu bestimmen.

86. Jedes Kantonsratsmitglied ist befugt, dem Kantonsrat mit Bezug auf Gegenstände, die in dessen Zuständigkeitsbereich sind, begründete *Motionen* vorzulegen (KRG/ZH 14-1). Die Motion verpflichtet den Regierungsrat zur Unterbreitung eines Verfassungs- oder Gesetzesentwurfs oder eines Beschluss-Entwurfs, namentlich hinsichtlich eines Kredits (KRG/ZH 14-2).

87. Mit der Einführung der WoV sollte das klassische parlamentarische Instrumentarium im Sinne eines „spezifischen Ressourcen- und Leistungsvorstosses“ mit der *Leistungsmotion* ergänzt werden – dies, obwohl deren Zweck auch mit den herkömmlichen Instrumenten hätte erreicht werden können, denn die Leistungsmotion schuf keine neuen Rechte für die Ratsmitglieder. Die Leistungsmotion wird als „Verknüpfung des jährlichen Globalbudgets mit dem KEF“ beschrieben: Mit einer Leistungsmotion kann der Kantonsrat die mittelfristige Planung mitgestalten, wobei seine Budgethoheit vollumfänglich erhalten bleibt. Als Vorteil der Leistungsmotion wird der Umstand hervorgehoben, dass das Parlament Einfluss auf den Vollzug ausüben könne, ohne dabei in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive einzugreifen; es weite seine Kompetenzen nicht über die bestehende Budgethoheit aus.

88. *Leistungsmotionen*, welche von den ständigen Kommissionen eingebracht werden dürfen, gelangen im Budgetverfahren zu Einsatz und betreffen die Leistungsgruppenbudgets (Globalbudgets)<sup>38</sup>. Sofern dem Kantonsrat eine Leistungsmotion bis Ende Januar vorgelegt und in der Folge überwiesen wird (KRG/ZH 21), muss der Regierungsrat mit dem nächsten Budget entweder die finanziellen Folgen eines vorgegebenen alternativen Leistungsniveaus berechnen oder bestimmte Leistungsgruppen mit einem vorgegebenen Leistungsziel ergänzen. Der Kantonsrat kann also vom Regierungsrat die Erarbeitung von Alternativen zum Leistungs- und finanziellen Teil von künftigen Globalbudgets bzw. kurz die „Präsentation einer Budgetvariante“ verlangen, bzw. ihn allenfalls dazu zwingen, Leistungs- und Wirkungsprüfungen durchzuführen. Der Regierungsrat muss dem Kantonsrat alsdann mit dem nächsten Budget jene Vorlage vorlegen, welche mit der Leistungsmotion gefordert wurde (KRG/ZH 21a). Ist der Regierungsrat der Ansicht, er überschreite bei der Realisierung einer geforderten Zielvorgabe die gesetzte Frist, muss er aufzeigen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Zielvorgabe erreichen kann. In diesem Fall ist der Kantonsrat dazu befugt, das betreffende Geschäft einer ständigen Kommission zuzuweisen.

89. Jedes Kantonsratsmitglied ist befugt, dem Kantonsrat *Postulate* zu unterbreiten, die zu begründen sind (KRG/ZH 22-1). Diese stellen eine Einladung an den Regierungsrat dar, zu prüfen, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder der Entwurf

<sup>38</sup> BRÄNDLI (Fn 30) 7; JAAG (Fn 32) N 1152.

für einen Beschluss, insbesondere über einen Kredit, vorzulegen, eine Massnahme der mittelfristigen Planung oder irgendeine andere Massnahme zu treffen sei (KRG/ZH 22-2). Anders als bei der Motion muss der Regierungsrat beim Postulat bloss Bericht erstatten, aber keinen Antrag unterbreiten.

90. Im Zusammenhang mit den neuen Steuerungsinstrumenten wurde festgehalten, dass der Kantonsrat bewusst auf ein eigenes Recht auf mittelfristige Steuerung verzichtet habe. Wird der Regierungsrat mit dem Postulat zur Prüfung einer Massnahme der mittelfristigen Planung eingeladen, wirkt das Postulat mittelfristig, d.h. entfaltet seine Wirkung erst im nächsten Voranschlag bzw. KEF, und partiell, in dem Sinne, dass in der Regel nur eine Leistungsgruppe und nicht der gesamte Staatshaushalt betroffen ist; auch die Leistungsmotion wirkt mittelfristig und partiell<sup>39</sup>.

91. Jedes Kantonsratsmitglied darf *Anträge zu KEF-Erklärungen* stellen (KRG/ZH 34-1), welche dem Kantonsrat vom Regierungsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet werden (CRG/ZH 13-1). Neben den Mitgliedern des Kantonsrats sind auch dessen Geschäftsleitung und die ständigen Kommissionen berechtigt, „Anträge für Stellungnahmen zu grundlegenden Plänen“ zu stellen, letztere allerdings nur mit Bezug auf die in ihre Zuständigkeit fallenden Gegenstände. Der entsprechende Beschluss muss von der Mehrheit aller Kommissionsmitglieder unterstützt werden (KRG/ZH 49e). Nach Einreichung der Anträge hat der Kantonsrat bis Ende Januar des folgenden Jahres Zeit, Erklärungen zum KEF abzugeben (KRG/ZH 34-2)<sup>40</sup>. Der Regierungsrat ist sodann verpflichtet, diese Erklärungen im nächsten KEF umzusetzen. Ist ihm die Umsetzung nicht möglich bzw. ist er dazu nicht gewillt, muss er dies dem Kantonsrat binnen dreier Monate nach dessen Beschlussfassung begründen (CRG/ZH 13-2).

92. Mit der Leistungsmotion kann der Kantonsrat die Leistungsgruppen mit einem Leistungsziel ergänzen und damit *verbindlich Einfluss nehmen*. Allerdings wirkt sich die Leistungsmotion erst im nächsten Budgetjahr aus. Mit der KEF-Erklärung kann sogar erst die Planperiode nach dem Budgetjahr beeinflusst werden. Neben diesem zeitlichen Korsett ist zu bemängeln, dass die Leistungsmotion auch in sachlicher Hinsicht wohl eher eng umschrieben ist. Explizit hervorgehoben wird im Übrigen, dass die Leistungsmotion – angeblich anders als der Auftrag in gewissen anderen Kantonen – die Führungskompetenzen der Exekutive respektiere<sup>41</sup>.

## Praxis

93. Einzelne Hinweise zur Zürcher Praxis ergeben sich aus Berichten und Literatur. So steht im Schlussbericht zur WoV von 2002, der Kantonsrat habe sowohl von der *Leistungsmotion* als auch vom auf die Ergreifung einer Massnahme der mittelfristigen Planung gerichteten *Postulat kaum Gebrauch* gemacht und mit diesen Instrumenten „in der mittelfristigen Perspektive“ somit nur wenig zusätzliche Ziele gesetzt. Die inhaltliche Zielorientierung erfolge noch immer vor allem mithilfe der Gesetzgebung<sup>42</sup>.

94. Gemäss RIEDER/WIDMER hat es „das Parlament noch nicht geschafft, seine Kontrollinstrumente auf die neuen Verwaltungsabläufe einzustellen. Speziell die Koordina-

<sup>39</sup> BRÄNDLI (Fn 30) 7.

<sup>40</sup> KRG/ZH 34-2; CRG/ZH 13-2.

<sup>41</sup> BRÄNDLI (Fn 30) 7.

<sup>42</sup> *wif!*-Schlussbericht 16.

tion von Globalbudget und einjährigem Budgetprozess bereite allen Beteiligten erhebliche Probleme“. Im Zusammenhang mit der „mangelhaften ergebnisorientierten Steuerung auf der politischen Ebene“ wird auch das Controllinginstrumentarium bemängelt<sup>43</sup>.

95. Nach Angaben der ersten Kontaktpersonen<sup>44</sup> sind seit ihrer Einführung im Jahre 1999 lediglich *zehn Leistungsmotionen* eingereicht worden. Fünf kamen von der Kommission Bildung und Kultur, vier von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit und eine von der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit. Eine wurde vom Kantonsrat abgelehnt, neun wurden überwiesen und in der darauf folgenden Budgetdebatte abgeschrieben.

96. Nach Gesetz habe die Leistungsmotion *Weisungscharakter*, aber bei Nichtbefolgung gebe es keine Sanktion. Im Allgemeinen hält sich der Regierungsrat an die Fristen.

97. Das eigentliche Problem mit den parlamentarischen Vorstössen sei deren *Verbindlichkeit*, das nicht so sehr juristischer, sondern politischer Natur sei. Es gebe keinen reservierten Zuständigkeitsbereich der Regierung, denn das Parlament könne, wenn es wolle, im ganzen politischen Bereich eingreifen. Eine eigentliche Gewaltentrennung bestehe lediglich mit dem Verwaltungsverfahrens- und dem Justizbereich. Also könnte man den Begriff der Motion eigentlich sehr weit fassen.

98. Es sei grundsätzlich richtig und der Rechtssicherheit dienlich, dass Leistungsmotionen *erst im nächsten Budgetjahr* Wirkungen entfalten können. Das Budget wird in ZH vorberaten von den Sachkommissionen, die dann Antrag stellen an die Finanzkommission, welche im Rat den letzten Antrag stellt. Vielleicht ist dies der Grund, weshalb Leistungsmotionen nur von Kommissionen eingereicht werden können.

99. Es gibt jedes Jahr rund 30 *KEF-Erklärungen*, aber auch hier bestehe keine Sanktionsmöglichkeit. Man prüfe derzeit, ob die KEF-Erklärungen für den Regierungsrat zwingender gestaltet werden können. Es gebe derzeit zwei Vorstösse im Kantonsrat, der eine wolle die KEF-Erklärungen verbindlich erklären, der andere wolle sie abschaffen.

100. Es gebe gewisse Stimmen, die sich über den schwindenden Einflussbereich des Parlaments in der WoV beklagen und gar eine Rückkehr zum früheren System begrüßen würden. Aber niemand wage es, ernsthaft an der WoV zu rütteln.

101. Die in der Literatur erwähnte Kritik an „mangelhafter ergebnisorientierter Steuerung“ entspringe einer *Managermentalität*. Im politischen Bereich gebe es andere Effizienzfragen. Dort gehe es vor allem darum, Mehrheiten zu finden und Volksabstimmungen zu gewinnen. Das Beispiel des Polizeizentrums zeige, dass der politische Betrieb mit dem Begriff der ergebnisorientierten Steuerung nicht viel anfangen könne: trotz gesetzlicher Grundlage und bereits getätigten Ausgaben habe der Kantonsrat das Projekt versenkt. Man könne Politik eben nicht berechnen. Man könne dem Kanton Aargau nur anraten, von diesem Anliegen wegzukommen. Wichtig sei, das Verfahren bei Vorstössen klar zu regeln.

<sup>43</sup> RIEDER/WIDMER (Fn 30) 182, 191.

<sup>44</sup> Gespräch mit Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste ZH, und Emanuel Brügger, Rechtsdienst der Parlamentsdienste sowie Sekretär der Kommission für Justiz und Sicherheit und der Justizkommission, vom 18. November 2010.

102. Die zweite Kontaktperson<sup>45</sup> äusserte sich in dem Sinne, dass man mit der WoV die Entscheidungsgrundlagen sowohl für die Regierung wie auch für das Parlament verbessern wollte, aber vielleicht *zu schnell* vorgegangen sei, sodass für das Parlament und auch die Regierung eine gewisse Intransparenz entstanden ist. Das kann man aber korrigieren.

103. Leistungsmotionen und KEF-Erklärungen haben sich bis jetzt als ziemlich *unwirksam* erwiesen; die Regierung behandelt Leistungsmotionen wie Postulate, also als Anregungen, und setzt sie in der Regel nicht um. Auch die KEF-Erklärungen bringen nichts, was frustrierend wirkt für die Parlamentarier.

104. Es ist eine Tendenz festzustellen, dass Parlamente immer mehr versuchen, *sich Exekutivfunktionen anzueignen*. So stehen z.B. die KEF-Erklärungen, wenn sie sich auf das nächste Budget beziehen, im Widerspruch zum Recht der Exekutive, das Budget zu beantragen. Desgleichen sind genehmigungspflichtige Verordnungen eine Art Zwitter, indem sich das Parlament etwas vorbehält, wozu das Volk nichts zu sagen hat. Oder im Aussenbereich, mit der Schaffung von Aussenbeziehungskommissionen. Das alles kann zu Abwehrreaktionen der Regierung führen. Es gibt Leute im Parlament, die der Regierung am liebsten überall verbindliche Aufträge erteilen würden.

### 3 Stadt Zürich

#### Normative Ausgestaltung

105. Die Stadt Zürich begann mit ihrem WoV-Pilotprojekt 1996; 13 Dienstabteilungen waren involviert<sup>46</sup>. Ende September 2010 befürwortete eine klare Mehrheit der Stimmberechtigten die definitive Verankerung von WoV. Diese bzw. die „Haushaltsführung mit Produktgruppen-Globalbudgets“ wird allerdings nicht flächendeckend, sondern bloss hinsichtlich geeigneter Dienststellen eingeführt. Als neue parlamentarische Instrumente werden nun auch auf Ebene der Gemeindeordnung der „Globalbudgetantrag“ sowie der inhaltlich nicht direkt mit WoV zusammenhängende „Beschlussantrag“ verankert<sup>47</sup>. Diese beiden Instrumente waren allerdings bereits bisher in der Geschäftsordnung des Gemeinderats (Legislative) enthalten<sup>48</sup>.

106. *Motionen* verpflichten den Stadtrat (Exekutive), den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses zu unterbreiten, welcher im Kompetenzbereich der Gemeinde oder des Gemeinderats liegt<sup>49</sup>. Mit der Motion ist es auch möglich, den Stadtrat zu verpflichten, „einen Entwurf für die Änderung der Liste der Dienstabteilungen mit Globalbudgets“ zu unterbreiten<sup>50</sup>. Die Motion kann mit Zustimmung des erstunterzeichnenden Ratsmitglieds abgeändert werden<sup>51</sup>. Gewährt der Gemeinderat eine vom Stadtrat verlangte Fristerstreckung nicht oder unterbreitet dieser

<sup>45</sup> Gespräch mit Beat Husi, Staatsschreiber ZH, vom 25. November 2010.

<sup>46</sup> Abstimmungszeitung vom 14. Juli 2010 zur Vorlage „Änderung der Gemeindeordnung, definitive Verankerung der Globalbudgetierung“; Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO Stadt Zürich) 119-1.

<sup>47</sup> GO Stadt Zürich 44.

<sup>48</sup> Geschäftsordnung des Gemeinderats vom 17. November 1999 (GO Gemeinderat Stadt Zürich) 92bis; 98f.

<sup>49</sup> GO Gemeinderat Stadt Zürich 90-1.

<sup>50</sup> GO Gemeinderat Stadt Zürich 90-2.

<sup>51</sup> GO Gemeinderat Stadt Zürich 91-3.

die verlangten Anträge nicht, kann die Motion einer Kommission des Gemeinderats zur Antragstellung überwiesen werden<sup>52</sup>.

107. Der *Globalbudgetantrag* ist die an den Stadtrat gerichtete Aufforderung, zu prüfen, ob das nächste Produktegruppen-Globalbudget zu ändern oder zu ergänzen sei. Die Prüfung hat namentlich die Berechnung der finanziellen Folgen eines vorgegebenen alternativen Leistungsniveaus oder die Aufnahme eines vorgegebenen neuen Leistungsziels in einer Produktegruppe zu umfassen<sup>53</sup>. Bezieht sich ein Globalbudgetantrag auf den nächsten Voranschlag, muss dieser im Gemeinderat bis Ende Februar eingereicht werden. Wird er später eingereicht, prüft der Stadtrat dessen Umsetzung im übernächsten Voranschlag, es sei denn, eine Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates erkläre den Antrag für dringlich<sup>54</sup>. Überweist der Gemeinderat dem Stadtrat einen Globalbudgetantrag, legt dieser das entsprechende Prüfungsergebnis gemeinsam mit dem Budgetantrag „oder spätestens mit dem Novemberbrief“ dem Gemeinderat vor<sup>55</sup>.

### Praxis

108. Nach Ansicht der Kontaktperson<sup>56</sup> hat das Problem des schwindenden Einflussbereichs des Gemeindeparlaments die Debatte über die Ausdehnung der Globalbudgets stark mitgeprägt. Da das ursprüngliche Ziel der flächendeckenden Einführung aber aufgegeben wurde, trat diese Befürchtung eher in den Hintergrund.

109. Der Globalbudgetantrag wurde als Folge der Einführung der WoV geschaffen, ist aber bis heute noch nie ergriffen worden. Interpretationsschwierigkeiten gibt es manchmal mit der Motion, aber ausserhalb der WoV, wenn der Staatsrat nicht bereit ist, eine Motion zu erfüllen. Die Geschäftsordnung sieht in diesem Fall vor, dass eine gemeinderätliche Kommission die verlangte Vorlage selber ausarbeiten kann. Dies ist aber noch nie geschehen.

## **4 Kanton Bern**

### Normative Ausgestaltung

110. Der Kanton Bern hat die WoV, nach Vorarbeiten seit 1994 und dem Grundsatzentscheid des Parlaments von 2000, im Jahre 2002 flächendeckend eingeführt. Die rechtliche Grundlage befindet sich im Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG/BE)<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> GO Gemeinderat Stadt Zürich 92-3.

<sup>53</sup> GO Gemeinderat Stadt Zürich 92bis

<sup>54</sup> GO Gemeinderat Stadt Zürich 92ter-3.

<sup>55</sup> GO Gemeinderat Stadt Zürich 92ter-4.

<sup>56</sup> Schriftliche Stellungnahme von Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste Stadt Zürich, vom 8. Dezember 2010.

<sup>57</sup> KURT NUSPLIGER, *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*, 3. Aufl., Bern 2008 137; DANIEL KETTIGER, *Grundlage für WOV im Kanton Bern: Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)*, in: PARLAMENT, *Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, 2002/2 26; Vortrag des Regierungsrates vom 19. September 2001 an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) – Breitere Einführung von NEF 2000.

111. Die Steuerung der Staatstätigkeit auf *strategischer Ebene* bzw. die „Wirkungssteuerung“, erfolgt grundsätzlich über die Gesetzgebung, den Aufgaben- und Finanzplan, den Voranschlag und den Geschäftsbericht. Ausserhalb des Budgetierungs- und Planungsprozesses hat der Grosse Rat die Möglichkeit, mit den parlamentarischen Instrumenten auf die Produktgruppen und Produkte sowie auf die finanziellen Eckwerte Einfluss zu nehmen.

112. Die Rechtswirkung der *parlamentarischen Instrumente* wurde schon vor der Einführung der WoV durch die Kantonsverfassung von 1993 festgelegt. Nach KV/BE 80-1 kann der Grosse Rat „dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt einem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zu“. Der Auftrag diene also ganz allgemein der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Motion; im Kompetenzbereich des Regierungsrates soll er nicht dessen Entscheidungsfreiheit schwächen, sondern seine Pflicht zur Rechenschaftsablage verstärken<sup>58</sup>. Unter den verfassungsrechtlichen Begriff fallen der neu geschaffene Auftrag bzw. „Auftrag im engeren Sinn“ sowie die Motion<sup>59</sup>.

113. Der *Auftrag im engeren Sinn* ist ein Kind der WoV, wurde er doch 2002 im Gesetz über den Grossen Rat vom 8. November 1988 (GRG/BE 52b) eingeführt.

*Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat zu Gestaltung und Inhalt von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und Geschäftsbericht Aufträge erteilen (52b-1). Soweit der Grosse Rat zu entscheiden hat, kommt dem Auftrag der Charakter einer Weisung zu (52b-2). Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt dem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zu (52b-3). Der Auftragstext kann auf Antrag der Urheberin oder des Urhebers, des Regierungsrates, der Kommission, einer Fraktion oder eines Ratsmitglieds vom Grossen Rat abgeändert werden (52b-5). Der Regierungsrat kann zuhanden der Kommission und des Grossen Rates Stellung nehmen (52b-6).*

114. Im Unterschied zum Auftrag ist die *Motion* (GRG/BE 53) nicht auf die spezifischen WoV-Abläufe ausgerichtet, sondern bezieht sich auf die klassische Verwaltungstätigkeit.

*Die Motion beauftragt den Regierungsrat, einen rechtsetzenden Erlass oder einen Beschluss auszuarbeiten, eine Massnahme zu ergreifen oder einen Bericht vorzulegen (53-1). Soweit der Grosse Rat zu entscheiden hat, kommt der Motion der Charakter einer Weisung zu (53-2). Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt der Motion der Charakter einer Richtlinie zu (53-3). Die Urheberin oder der Urheber kann eine Motion in ein Postulat umwandeln (53-4).*

115. Ergeht der Auftrag in einem Bereich, der in der Zuständigkeit des Grossen Rats liegt, kommt ihm *Weisungscharakter* zu. Weisungen sind dem Grundsatz nach für den Regierungsrat mit Bezug auf alle Teile verbindlich, doch darf dieser von jenen dann „in beschränktem Rahmen“ abweichen, wenn die Umstände nicht berücksichtigt wurden oder sich diese verändert haben. Haben sich die Verhältnisse in erheblichem Masse ver-

<sup>58</sup> MASTRONARDI (Fn 15) N 9; KÄLIN/BOLZ (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995 415.

<sup>59</sup> NUSPLIGER (Fn 57) 126.

ändert, kann der Regierungsrat dem Parlament einen Rückkommensantrag unterbreiten. Der Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates wird vom Auftrag und der Motion berührt, wenn er inhaltlich beispielsweise den Saldo einer Produktgruppe, Staatsbeiträge oder den Saldo der Laufenden Rechnung einer bestimmten Direktion betrifft.

116. Der Auftrag hat dann *Richtliniencharakter*, wenn die Entscheidungskompetenz des Regierungsrates betroffen ist. In diesem Fall „wird der Regierungsrat im Sinne einer Richtlinie zum Handeln aufgefordert, wie es beim Postulat die Regel ist. Beispiele: Anpassung eines Zieles einer Produktgruppe, Ergänzung eines Produkts“. Der Regierungsrat verfügt über einen verhältnismässig grossen Spielraum, was die Erreichung des Ziels, der zu verwendenden Mittel und die übrigen Erfüllungsmodalitäten anbelangt. Dadurch wird zwar die „Entscheidungsverantwortung“ dem Regierungsrat aufgebürdet; gleichwohl ist der Auftrag mit Richtliniencharakter in politischer Hinsicht bindend. Beabsichtigt der Regierungsrat von einem solchen Auftrag abzuweichen, trifft ihn eine Begründungspflicht. Um das angepeilte Ziel dennoch erreichen zu können, ist der Grosse Rat in einem solchen Fall dazu befugt, entweder die Rechtsgrundlagen abzuändern oder zusätzliche Finanzmittel zu sprechen<sup>60</sup>.

117. *Einreichungsberechtigt* sind neben den Ratsmitgliedern auch die Kommissionen oder Fraktionen. Der Auftrag wird von einer Kommission (vor-)beraten, ausser wenn er von einer Kommission ausgeht. Der Regierungsrat ist befugt, zuhanden der Kommission und des Parlaments Stellung zu nehmen. Anlässlich der Plenumsdebatte kann der Auftragstext vom Grossen Rat – auf Antrag des einbringenden oder eines anderen Ratsmitglieds, des Regierungsrats, der Kommission oder einer Fraktion – modifiziert werden. Es bestehen für den Regierungsrat soweit ersichtlich *keine Erfüllungsfristen*, doch wird der Auftrag im Rahmen des nächstmöglichen Planungsprozesses umgesetzt<sup>61</sup>.

118. Zwischen Auftrag und Motion bestehen namentlich folgende *Unterschiede*: Der Auftrag ist Gegenstand einer Vorberatung durch die Finanzkommission; der Auftrags-text ist abänderbar; die Motion ist an keine inhaltlichen Vorgaben gebunden, während der Auftrag nur bezüglich Gestaltung und Inhalt des Voranschlags, des Aufgaben- und Finanzplans sowie des Geschäftsberichts zulässig ist; der Auftrag kann nicht zurückgezogen oder in ein Postulat umgewandelt werden; das politische Gewicht des Auftrags ist grösser als jenes der Motion<sup>62</sup>.

119. Die regierungsrätlichen Berichte (z.B. über die Richtlinien der Regierungspolitik, zum Aufgaben- und Finanzplan und Voranschlag) sind dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme oder zur Genehmigung vorzulegen<sup>63</sup>. Dieser hat grundsätzlich die Möglichkeit, den unterbreiteten Bericht mit der Angabe, in welchem Sinn dieser überarbeitet werden soll, zurückzuweisen<sup>64</sup>. Zudem kann er sich zum Bericht mit einer *Planungserklärung* inhaltlich äussern<sup>65</sup>. Dem Instrument der Planungserklärung, welches politische Wirkungen entfaltet, liegt der Grundgedanke des „Planungsdialogs“ zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat zugrunde. Kann der Regierungsrat eine Planungs-

---

<sup>60</sup> Bericht NEF 2000 des Regierungsrates: Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung, Regierungsratsbeschluss vom 17. Mai 2000 62.

<sup>61</sup> Angaben gemäss <http://www.kantonsparlamente.ch>

<sup>62</sup> KETTIGER (Fn 57) 28.

<sup>63</sup> GRG/BE 61-2.

<sup>64</sup> GRG/BE 61-1.

<sup>65</sup> GRG/BE 61.

erklärung nicht oder nur zum Teil umsetzen, muss er die Gründe dafür nennen<sup>66</sup>. Planungserklärungen zum Aufgaben- und Finanzplan können zu sämtlichen Inhalten der mehrjährigen rollenden Planung angebracht werden und den Regierungsrat auffordern, mit Blick auf die „Finanzplanperiode“ tätig zu werden. Die Planungserklärung hat die Eigenschaft einer Richtlinie<sup>67</sup>. Planungserklärungen zum Voranschlag können zu jenem Teil des Voranschlags angebracht werden, der „Berichtscharakter“ hat<sup>68</sup>. Vereinfacht gesagt hat der Grosse Rat mit der Planungserklärung die Möglichkeit, auf die Produktgruppen mit den entsprechenden Zielen und Indikatoren/Standards einzuwirken. Der Regierungsrat wird bereits während des Vollzugs des Voranschlags oder im Hinblick auf die nächste Budgetierung zum Handeln aufgefordert, sofern für die Umsetzung der Planungserklärung keine gesetzlichen Anpassungen notwendig sind<sup>69</sup>.

### Praxis

120. Gemäss Auskunft der Kontaktperson<sup>70</sup> ist der Auftrag im engen Sinn, also jener, dessen Anwendungsbereich sich auf Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie Geschäftsbericht beschränkt, bisher *nur zweimal* benutzt worden. Man hat bei der Schaffung dieses Instruments bewusst davon abgesehen, es auf den gesamten staatlichen Tätigkeitsbereich auszudehnen. Der Auftrag im engen Sinn hat also die klassischen Vorstösse wie Motion, Postulat nicht ersetzt, sondern lediglich ergänzt.

121. Die Abgrenzung zwischen den Kompetenzbereichen der Regierung und des Parlaments ist *nicht immer leicht* vorzunehmen, Die Frage ist, wer im Streitfall, wenn beide anderer Ansicht sind, den Entscheid trifft. Das Gesetz gibt darauf keine klare Antwort. Der Tradition gemäss ergibt sich im Kanton BE eher eine Vorrangstellung für die Regierung, aber schlussendlich sollte, so die Kontaktperson, der Entscheid nach dem Demokratieprinzip vom Parlament getroffen werden.

122. Ein interessantes Instrument ist die *Planungserklärung* zu Berichten des Regierungsrates. Im Gegensatz zum Auftrag kommt es sehr oft zum Einsatz und hat einen hohen Stellenwert. Das Parlament kann damit sozusagen die Richtung angeben, in welcher es sich eine Gesetzgebung wünscht. Seine konkreten Auswirkungen sind aber nur schwer festzustellen, da dies im Bericht selbst nicht vermerkt wird.

123. Eine grosse Herausforderung für das Parlament ist immer die *Vollzugskontrolle*, beim Auftrag oder der Planungserklärung. Es fehlt dazu der Apparat, d.h. ausgebaute Parlamentsdienste; das Milizparlament stösst hier an Grenzen.

124. Falls in einem Fall mit einer Motion im Zuständigkeitsbereich der Regierung Weisungen erteilt werden, würde der Regierungsrat in seiner Antwort darauf hinweisen, was das Problem lösen würde. Das Parlament darf natürlich nicht mitregieren, es kann diese Verantwortung gar nicht übernehmen. Aber grundsätzlich darf das Parlament die Regierung zwingen, in ihrem Bereich etwas zu machen, was sie vielleicht lieber nicht machen möchte.

---

<sup>66</sup> NUSPLIGER (Fn 57) 127.

<sup>67</sup> Bericht NEF 2000, S. 68.

<sup>68</sup> Vortrag NEF 2000, Ziff. 4.1, ad Artikel 63.

<sup>69</sup> Bericht NEF 2000, S. 68.

<sup>70</sup> Gespräch mit Patrick Trees, Ratssekretär BE, vom 23. November 2010.

125. Gegenwärtig wird eine WoV-Evaluation durchgeführt. Es gibt unter den Parlamentariern ein gewisses Unbehagen, ein Gefühl des Verlustes an Einflussmöglichkeiten. Die WoV-Steuerung ist komplex und aufwändig. Es braucht sehr viel Sach- und Detailwissen, das nicht überall vorhanden ist, am ehesten noch in der Finanzkommission. Hier stossen wir auf die Grenzen des Milizparlaments.

## 5 Stadt Bern

### Normative Ausgestaltung

126. In der Stadt Bern wurden während sieben Jahren im Rahmen des Projekts „Neue Stadtverwaltung Bern“ (NSB) in ausgewählten Abteilungen der Stadtverwaltung Erfahrungen mit der WoV gemacht, bevor sich der Stadtrat (Legislative) 2001 für deren flächendeckende bzw. stadtweite Einführung aussprach. Dies bedingte gewisse Änderungen der Gemeindeordnung. Neu eingeführt wurden namentlich das Produktegruppen-Budget<sup>71</sup> und der Jahresbericht<sup>72</sup>. Nicht verändert wurde dagegen das parlamentarische Instrumentarium im engeren Sinn (Motion, Postulat etc.).

127. Die Stadt Bern orientiert sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an den Prinzipien der WoV. So verabschiedet der Stadtrat beispielsweise zuhanden der Stimmberechtigten einmal pro Jahr übergeordnete Ziele und Steuerungsvorgaben für die jeweiligen Produktegruppen und einen Globalkredite für jede Dienststelle<sup>73</sup>. Weiter nimmt der Stadtrat Kenntnis von den Kennzahlen zu den einzelnen Produktegruppen und legt fest, welche Kennzahlen vorgelegt werden. Darüber hinaus fasst der Stadtrat Beschluss über den Jahresbericht des Gemeinderates, der u.a die Produktegruppen-Rechnung enthält sowie über die Erfüllung der Ziele und der Steuerungsvorgaben Rechenschaft ablegt.

128. Mit der *Motion* wird der Gemeinderat (Exekutive) beauftragt, „dem Stadtrat den Entwurf zu einem Reglement oder Beschluss des Stadtrats oder der Stimmberechtigten“ vorzulegen oder eine andere Massnahme im Kompetenzbereich des Stadtrats zu treffen<sup>74</sup>. Eine erheblich erklärte Motion muss der Gemeinderat in der Regel innert zwei Jahren behandeln<sup>75</sup>.

129. Liegt der Gegenstand der Motion im Kompetenzbereich des Gemeinderates, hat die Motion *Richtliniencharakter*<sup>76</sup>. Der Gemeinderat hat schriftlich mitzuteilen bzw. zu begründen, inwieweit er einer erheblich erklärten Motion mit Richtliniencharakter Folge leisten will. Zusammen mit der Kenntnisnahme des Begründungsberichts des Gemeinderates schreibt der Stadtrat die Motion als erledigt ab<sup>77</sup>.

---

<sup>71</sup> GO Stadt Bern 54.

<sup>72</sup> GO Stadt Bern 135-2a.

<sup>73</sup> GO Stadt Bern 54-1; 54-2; 135a-1a.

<sup>74</sup> GO Stadt Bern 59-1.

<sup>75</sup> GRSR Stadt Bern 59-2.

<sup>76</sup> GO Stadt Bern 59-2.

<sup>77</sup> GRSR Stadt Bern 60-2.

## Praxis

130. Die Einführung der WoV habe in der Stadt Bern nicht zu einer Einbusse des Einflusses des Parlaments geführt, meint die Kontaktperson<sup>78</sup>, obwohl einige Parlamentarier dies vielleicht etwas anders sehen.

131. In der Stadt Bern werden ausserordentlich *viele parlamentarische Vorstösse* eingereicht, soviel wie wohl nirgends. Aber es werden zahlreiche Motionen eingereicht, die eigentlich nicht motionsfähig sind, weil sie den Kompetenzbereich der Exekutive beschlagen. Nach einer kürzlich erstellten Studie sollen es gar rund 50% aller Motionen sein. Sie werden nicht ungültig erklärt, sondern als so genannte *Richtlinienmotionen* behandelt, für welche der Gemeinderat innert eines Jahres einen Begründungsbericht vorlegen muss, über welchen aber nicht mehr abgestimmt wird. Von diesem Instrument sei also nicht viel zu erwarten.

132. Das *Postulat* scheint wirksamer zu sein als die Richtlinienmotion, denn wenn es erheblich erklärt wird, muss der Gemeinderat ebenfalls innert Jahresfrist einen Bericht vorlegen. Elf Parlamentsmitglieder können sodann dessen Traktandierung verlangen, was bedeutet, dass der Bericht diskutiert wird und zurückgewiesen werden kann, mit einer neuen Frist zur Beantwortung. Viele Richtlinienmotionen wären wohl besser als Postulate eingereicht worden.

133. Im Jahre 2009 hat man ein neues Instrument, die *Planungserklärung*, eingeführt, das aber noch nicht zur Anwendung gelangt ist. Mit einer Planungserklärung kann das Parlament die Kenntnisnahme eines gemeinderätlichen Berichtes ergänzen. Dies ist vergleichbar mit der Richtlinien-Motion, hat also keine verbindliche Rechtswirkung, aber gibt der Exekutive ein klares politisches Zeichen, in diese oder in jene Richtung weiter zu planen.

134. Kürzlich hat der Stadtrat die Kompetenz, die Standorte der Videoüberwachung zu bestimmen vom Gemeinderat an sich gerissen, doch dies war eher ein Zufallsentscheid, der noch viel zu diskutieren geben wird. Die Frage der Zuständigkeit in diesem Bereich ist wohl noch nicht definitiv geregelt.

135. Entscheidend ist, ob und wie die Exekutive und die Legislative bereit sind, *zusammen zu arbeiten*. Dass es Instrumente gibt, mit denen das Parlament in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates eingreifen kann folge aus der Tatsache, dass das Parlament höher eingestuft ist als die Regierung. Die Richtlinienmotion hat sich diesbezüglich nicht bewährt, denn niemand interessiert sich mehr für die Begründungsberichte der Exekutive.

## **6 Kanton Luzern**

### Normative Ausgestaltung

136. Das Projekt WoV wurde im Kanton Luzern bereits 1994 lanciert und nach einer mehrjährigen Versuchsphase schliesslich ab 2002 flächendeckend eingeführt<sup>79</sup>. Parallel

---

<sup>78</sup> Gespräch mit Daniel Weber, Ratssekretär Stadt Bern, vom 23. November 2010.

zum WoV-Projekt erfolgten Parlamentsreformen. Einzelne parlamentarische Interventionsinstrumente erhielten einen erweiterten Wirkungsbereich. Als neue Kommunikationsgefässe wurden namentlich das Legislaturprogramm (Regierungsprogramm) sowie der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan eingeführt<sup>80</sup>. Letzterer ist das mittelfristige Planungsinstrument für Regierung und Parlament<sup>81</sup>.

137. Die *Gesetzgebung* bleibt das wichtigste Instrument des Kantonsrates zur Steuerung der Wirkungen und Leistungen. Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat einmal jährlich den Voranschlag<sup>82</sup>, in welchem die mittelfristige Planung aus dem Integrierten Finanz- und Aufgabenplan umgesetzt wird. Im Rahmen der Festsetzung des Voranschlags fasst der Kantonsrat für die einzelnen Dienststellen namentlich Beschluss über den politischen Leistungsauftrag und die übergeordneten Ziele sowie – nicht bloss für die einzelnen Dienststellen, sondern für jede Leistungsgruppe – über das Globalbudget<sup>83</sup>.

138. Die *Steuerung über das Budget* erfuhr übrigens insofern eine Änderung, als die Finanzmittel für die einzelnen Leistungen des Staates grundsätzlich nur noch global gesprochen werden und nicht mehr innerhalb einzelner Rubriken. Dies führte zu einem gewissen Verlust an parlamentarischen Einflussmöglichkeiten<sup>84</sup>. Dafür sollte sich der Einfluss des Kantonsrates auf die mittel- und längerfristige Planung vergrössern, da er nun sowohl zum Legislaturprogramm als auch zum neuen Integrierten Finanz- und Aufgabenplan Stellung nehmen kann<sup>85</sup>. Über diesen kann der Kantonsrat auch, mit mittelfristiger Wirkung, Einfluss auf die Leistungsaufträge nehmen, welche die Exekutive bestimmt<sup>86</sup>.

139. Mit der *Einzelinitiative* wird dem Parlament der Entwurf einer Verfassungsänderung, eines Gesetzes, eines Dekretes oder eines Kantonsratsbeschlusses (Erlass, Änderung oder Aufhebung) unterbreitet<sup>87</sup>. Mit einer Einzelinitiative können namentlich auch das Legislaturprogramm und der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan mittelbar beeinflusst werden sowie indirekt auf Gesetzesstufe Wirkungs- und Leistungsvorgaben bzw. zu erbringende Leistungen verändert oder Leistungsgruppen umschrieben werden<sup>88</sup>. Die Einzelinitiative wird in demselben Verfahren wie ein vom Regierungsrat vorgelegter Entwurf behandelt<sup>89</sup>. Einreichungsberechtigt sind Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen<sup>90</sup>.

140. Die *Motion* ist ein verbindlicher Auftrag an die Regierung, welche lediglich Bereiche betreffen darf, die im Kompetenzbereich des Kantonsrates liegen. Damit entspre-

---

<sup>79</sup> Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat „Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung des Modells der «Wirkungsorientierten Verwaltung» und der «Leistungsorientierten Spitäler » vom 29. September 2000.

<sup>80</sup> Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (KRG/LU) 78, 78a.

<sup>81</sup> Botschaft (Fn 79) 32.

<sup>82</sup> Finanzhaushaltgesetz vom 13. September 1977 (FHG/LU) 8-1.

<sup>83</sup> KRG/LU 80b-1a und b; FHG/LU 8a.

<sup>84</sup> Botschaft (Fn 79) 53.

<sup>85</sup> KRG/LU 78 ff.

<sup>86</sup> Botschaft (Fn 79) 33.

<sup>87</sup> KRG/LU 65.

<sup>88</sup> Botschaft (Fn 79) 31, 60.

<sup>89</sup> KRG/LU 66-5.

<sup>90</sup> KRG/LU 63-1.

che die Motion inhaltlich einem Auftrag<sup>91</sup>. Die Bezeichnung „Motion“ wurde beibehalten, namentlich um Verwechslungen mit den Begriffen „Leistungsauftrag“ und „Grundauftrag“ (KRG/LU 80b-1a) zu vermeiden. Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat Beratungsunterlagen vorzulegen, nämlich entweder die Botschaft und der Entwurf zu einer Verfassungsänderung, einem Gesetz, einem Dekret bzw. einem Beschluss des Kantonsrates oder ein besonderer Planungs- oder Rechenschaftsbericht<sup>92</sup>. Die Motion ist auch, neben dem Postulat, das Instrument des Kantonsrats, mit welchem dieser Änderungen des Leistungsumfangs und der Leistungsqualität sowie der Gliederung der Leistungsgruppen verlangen kann<sup>93</sup>. Auf die Einführung einer speziellen Leistungsmotion wurde verzichtet, da deren Funktionen, gemäss Regierungsrat, mit der Motion wahrgenommen werde. Soll sich eine derartige Motion, die keine Änderung der Rechtsgrundlagen voraussetzt, auf den Voranschlag des übernächsten Jahres auswirken, muss sie bis spätestens Ende des Jahres eingereicht werden. Mittels einer Motion können (mittelbar) auch auf Gesetzesstufe zusätzliche Wirkungs- und Leistungsvorgaben bzw. neu zu erbringende Leistungen verankert, oder diese verändert, oder Leistungsgruppen umschrieben werden<sup>94</sup>. Auch die von der Exekutive festgelegten Leistungsaufträge lassen sich mittelbar durch Motionen beeinflussen<sup>95</sup>. Die erheblich erklärte Motion auferlegt der beauftragten Behörde die Pflicht, die betreffende Beratungsunterlage fristgerecht zu unterbreiten<sup>96</sup>. Einreichungsberechtigt sind Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen<sup>97</sup>.

141. Mit dem *Postulat* kann der Regierungsrat mit der Prüfung beauftragt werden, „ob dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zu einer Verfassungsänderung, einem Gesetz, einem Dekret oder einem Kantonsratsbeschluss vorzulegen seien“. Weiter kann ein Postulat z.B. auch eine Anregung an den Regierungsrat enthalten, in einer Angelegenheit seines Aufgabenbereichs in bestimmter Weise tätig zu werden<sup>98</sup> oder einen Leistungsauftrag abzuändern<sup>99</sup>. Mit dem Postulat (oder der Motion) ist es dem Kantonsrat möglich, Änderungen des Leistungsumfangs und der Leistungsqualität sowie der Gliederung der Leistungsgruppen zu verlangen bzw. anzuregen<sup>100</sup>. Mit dem Postulat kann im Übrigen, allerdings nur im Sinne einer Anregung, unmittelbar auf Wirkungs- und Leistungsvorgaben oder Leistungsgruppen im Voranschlag eingewirkt werden<sup>101</sup>. Ein erheblich erklärtes Postulat schafft für die betreffende Behörde lediglich eine Pflicht zur Prüfung und Vorlage eines Berichts<sup>102</sup>. Einreichungsberechtigt sind Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen<sup>103</sup>.

142. Der parlamentarische Vorstoss *Bemerkung* wird definiert als „kurze Feststellung und Anregung zu Planungs- und Rechenschaftsberichten, zum Voranschlag und zur Staatsrechnung oder zu Teilen davon“<sup>104</sup>. Bemerkungen werden dem Regierungsrat und den oberen Gerichten überwiesen und zusammen mit dem Beschluss des Kantonsrates

<sup>91</sup> Botschaft (Fn 79) 58.

<sup>92</sup> KRG/LU 67-1.

<sup>93</sup> KRG/LU 80b-4.

<sup>94</sup> Botschaft (Fn 79) 60 f.

<sup>95</sup> Botschaft (Fn 79) 33.

<sup>96</sup> KRG/LU 70-1.

<sup>97</sup> KRG/LU 63-1.

<sup>98</sup> KRG/LU 68a und b.

<sup>99</sup> Botschaft (Fn 79) 61.

<sup>100</sup> KRG/LU 80b-4.

<sup>101</sup> Botschaft (Fn 79) 60.

<sup>102</sup> KRG/LU 70-2.

<sup>103</sup> KRG/LU 63-1.

<sup>104</sup> KRG/LU 75.

zu den Planungs- und Rechenschaftsberichten, zum Staatsvoranschlag und zur Staatsrechnung veröffentlicht<sup>105</sup>. Die WOV-Neuerungen gaben dem Instrument „Bemerkung“ namentlich im Zusammenhang mit dem Legislaturprogramm und dem Integrierten Finanz- und Aufgabenplan ein grösseres Gewicht; die Bemerkungen des Kantonsrates werden diesen nun als Anhang angefügt<sup>106</sup>. Dadurch werden die Differenzen zwischen den Absichten des Regierungsrates und dem Willen des Parlaments ersichtlich. Vorlagen des Regierungsrates, die von den Vorstellungen des Kantonsrates abweichen, sind von jenem speziell zu begründen. Mit Bemerkungen kann im Übrigen, allerdings nur im Sinne einer Anregung, unmittelbar auf Wirkungs- und Leistungsvorgaben oder Leistungsgruppen im Voranschlag eingewirkt werden.

143. Der Kantonsrat behandelt die Planungsberichte (Legislaturprogramm, Integrierter Finanz- und Aufgabenplan und besondere Planungsberichte des Regierungsrates über die Vorbereitung wichtiger Sachgeschäfte des Kantonsrates), die ihm der Regierungsrat, z.B. gestützt auf eine Motion, vorlegt<sup>107</sup>. Die Ratsmitglieder können zu den einzelnen Teilen von Planungsberichten *Stellung nehmen* und die Absicht des Regierungsrates bekräftigen oder ein anderes Vorgehen vorschlagen<sup>108</sup>. Die Planungsberichte werden dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet; dieser kann in zustimmendem oder ablehnendem Sinn Kenntnis davon nehmen<sup>109</sup> oder diese zurückweisen. In seiner Stellungnahme zum Planungsbericht kann er dem Regierungsrat *Aufträge* für die weiteren Planungsarbeiten und die plangemässe Vorbereitung der Vorlagen erteilen<sup>110</sup>. Zu einzelnen Teilen von Planungsberichten können Postulate und Bemerkungen eingereicht bzw. angebracht werden. Über diese entscheidet der Kantonsrat vor seiner Stellungnahme<sup>111</sup>.

### Praxis

144. Nach Ansicht der Kontaktperson<sup>112</sup> wurde im Kanton Luzern das parlamentarische Instrumentarium im Zusammenhang mit der Einführung von WOV ausführlich diskutiert. Dabei wurde überwiegend am *bestehenden Instrumentarium festgehalten* (Einzelnitiative, Motion, Postulat, Anfrage, Bemerkung). Weder das von der Regierung vorgeschlagene Instrument der parlamentarischen Erklärung, noch die Leistungsmotion nach dem Vorbild des Kantons Zürich sind geschaffen worden.

145. Insgesamt sei im Kanton Luzern das Parlament mit seinem Instrumentarium grundsätzlich *zufrieden* und weiss dieses auch zu handhaben. Eine gewisse Unzufriedenheit zeige sich im Bereich der Oberaufsicht. Aber auch da liege es nicht primär an fehlenden oder nicht greifenden Instrumenten, sondern allenfalls an einer gewissen Routine in der Handhabung.

146. Das ganze System sei auf eine *klare Kompetenzverteilung* zwischen Regierung und Parlament zugeschnitten. Das im Kanton Aargau aktuelle Problem, wie das Parla-

---

<sup>105</sup> KRG/LU 76.

<sup>106</sup> KRG/LU 79a-1.

<sup>107</sup> KRG/LU 78b-1.

<sup>108</sup> KRG/LU 79-1.

<sup>109</sup> KRG/LU 79-3.

<sup>110</sup> KRG/LU 79-4.

<sup>111</sup> KRG/LU 79-2.

<sup>112</sup> Schriftliche Stellungnahme von Edith Mertens Senn, Rechtsdienst der Staatskanzlei LU, vom 22. November 2010.

ment verbindlich in den Kompetenzbereich des Regierungsrates einwirken könne, stelle sich im Kanton Luzern deshalb gar nicht.

## 7 Kanton Schwyz

### Normative Ausgestaltung

147. Im Rahmen eines Pilotprojektes wurde WoV im Kanton Schwyz ab 1999 bei vier, und ab 2009 bei 26 Verwaltungseinheiten eingeführt. Ab 2011 soll WoV flächendeckend mit Bezug auf sämtliche 45 Verwaltungseinheiten zum Einsatz gelangen.

148. Die der WoV unterliegenden Verwaltungseinheiten werden mit einem Globalbudget<sup>113</sup> und einem Leistungsauftrag ausgestattet<sup>114</sup>. Die Leistungsaufträge der Verwaltungseinheiten werden dabei dem Kantonsrat vom Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt<sup>115</sup>. Ein Leistungsauftrag kann unter gewissen Voraussetzungen auch während der Leistungsperiode verändert werden<sup>116</sup>. Zu einer solchen Änderung kann der Regierungsrat durch eine vom Kantonsrat erheblich erklärte Motion verpflichtet werden<sup>117</sup>. Weiter ist der Kantonsrat befugt, über den vom Regierungsrat vorgelegten Finanzplan, den Voranschlag sowie die Rechnung des zurückliegenden Jahres zu beschliessen<sup>118</sup>.

149. Gemäss KV/SZ 33 ist jedes Mitglied des Kantonsrates befugt, mit dem Instrument der *Einzelinitiative* in der Form eines ausformulierten Textes bzw. einer allgemeinen Anregung einen Gesetzeserlass in Anregung zu bringen<sup>119</sup>. Falls der Kantonsrat die Erheblichkeit der Einzelinitiative beschliesst, gibt er der Kommission oder dem Regierungsrat den Auftrag zur Vorlage einer bereinigten Fassung, es sei denn, er habe einen bereits formulierten Text unverändert genehmigt<sup>120</sup>.

150. Aufgrund einer erheblich erklärten *Motion* wird der Regierungsrat vom Kantonsrat verpflichtet, eine Vorlage zu einem im Kompetenzbereich des Kantonsrates liegenden Geschäft zu unterbreiten<sup>121</sup>. Mit einer Motion kann der Regierungsrat beispielsweise auch zur Änderung eines Leistungsauftrags einer Verwaltungseinheit während einer Leistungsperiode verpflichtet werden<sup>122</sup>. Der Regierungsrat muss dem Kantonsrat grundsätzlich sobald wie möglich, jedoch spätestens binnen zweier Jahre eine Vorlage bzw. einen Bericht unterbreiten<sup>123</sup>.

151. Das *Postulat* ist eine an den Regierungsrat gerichtete Aufforderung, zu prüfen, ob über einen bestimmten Gegenstand dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten oder ob eine andere Massnahme zu treffen ist<sup>124</sup>. Das Postulat gilt namentlich dann als

---

<sup>113</sup> Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) vom 17. März 1999 (WOVV/SZ) 15.

<sup>114</sup> WOVV/SZ 5-1.

<sup>115</sup> WOVV/SZ 7-1.

<sup>116</sup> WOVV/SZ 8-1.

<sup>117</sup> WOVV/SZ 8-2.

<sup>118</sup> Verordnung über den Finanzhaushalt vom 22. Oktober 1986 (FHV/SZ) 24-1, 25-1, 26-1, 28.

<sup>119</sup> GOKR/SZ 51-1; der Entwurf einer neuen KV 2009 sieht keine solche Bestimmung mehr vor.

<sup>120</sup> GOKR/SZ 51-3.

<sup>121</sup> GOKR/SZ 52-1, 52-3.

<sup>122</sup> WOVV/SZ 8-2.

<sup>123</sup> GOKR/SZ 56a.

<sup>124</sup> GOKR/SZ 53-1.

erledigt, wenn der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage unterbreitet oder einen Bericht vorgelegt hat<sup>125</sup>.

### Praxis

152. Nach Auskunft der Kontaktperson<sup>126</sup> hat im Kanton Schwyz die WoV faktisch *nicht zu einer Schwächung des Einflusses des Parlaments geführt*. Individuell wird aber hier und da diese Ansicht vertreten.

153. Weil die Parlamentsmitglieder mit den bestehenden Instrumenten (Motion, Postulat, Einzelinitiative) vertraut sind, wurde davon abgesehen, bei der Einführung der WoV neue Instrumente einzuführen. Bisher wurde noch nie ein Vorstoss eingereicht, welcher Änderungen an einem Leistungsauftrag zum Gegenstand hatte. Die Leistungsaufträge werden jährlich erneuert, mit der Staatswirtschaftskommission vorbesprochen, vom Parlament genehmigt und schliesslich vom Regierungsrat beschlossen. Auch gibt es keine Abgrenzungs- oder Auslegungsschwierigkeiten. Dass der Auftrag im Kompetenzbereich der Regierung keine verbindliche Wirkung entfaltet schafft keine Probleme.

## **8 Kanton Zug**

### Normative Ausgestaltung

154. Seit 2005 und bis Ende 2011 läuft im Kanton Zug das WoV-Pilotprojekt „Pragma“<sup>127</sup>. Geplant ist nun, das Modell der Verwaltungsführung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets flächendeckend, mit Ausnahme zweier Ämter, einzuführen. Nebst einer Anpassung diverser Gesetze musste auch eine Ergänzung der Kantonsverfassung betreffend Beschlussfassung über Budgets und Nachtragskredite sowie Genehmigung der Leistungsaufträge erfolgen, die am 28. November 2010 vom Volk angenommen wurde. Das neue Verwaltungsführungsmodell soll ab anfangs 2012 in der kantonalen Verwaltung eingeführt werden.

155. Die *Leistungsaufträge*, welche den Grundauftrag, die wesentlichen in mehrere Leistungsgruppen gegliederten Leistungen, die Leistungsziele sowie die Indikatoren enthalten, werden vom Regierungsrat beschlossen und vom Kantonsrat als Ganzes genehmigt oder verworfen. Die Genehmigung ergeht jedes Jahr zusammen mit dem Budgetbeschluss. Über die Erfüllung der Leistungsaufträge erstattet der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates einmal pro Jahr Bericht. Während diese Genehmigungsbefugnis für den Kantonsrat eine Kompetenzausweitung bedeutet, werden dessen Kompetenzen im Bereich der Budgetfestlegung eingeschränkt, da er bloss noch die einzelnen Globalbudgets bzw. Saldi als Ganzes streichen, kürzen oder ändern darf und eine detailliertere Bewilligung von Sach- und Finanzmitteln für die einzelnen Verwaltungseinheiten nicht mehr möglich ist<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> GOKR/SZ 53-3.

<sup>126</sup> Gespräch mit und schriftliche Stellungnahme von Peter Gander; Staatsschreiber SZ, vom 1. Dezember 2010.

<sup>127</sup> Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (OG/ZG) 7-2; Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. August 2009 zum Kantonsratsbeschluss betreffend Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

<sup>128</sup> Bericht (Fn 127) 21.

156. Mit *Motionen* können der Regierungsrat oder eine Kommission des Kantonsrates verbindlich beauftragt werden, einen Gesetzes- oder Beschlussesentwurf vorzulegen oder bestimmte Massnahmen zu treffen<sup>129</sup>. Aus dem Wortlaut der die Motion regelnde Norm geht nicht hervor, dass die Exekutive nur im Zuständigkeitsbereich der Legislative verbindlich beauftragt werden darf, einen Gesetzes- oder Beschlussesentwurf vorzulegen oder bestimmte Massnahmen zu treffen.

157. *Postulate* sind Einladungen an den Regierungsrat, einen Gesetzes- oder Beschlussesentwurf vorzulegen oder bestimmte Massnahmen zu treffen<sup>130</sup>.

158. Motionen und Postulate können sowohl in Form der allgemeinen Anregung als auch als ausgearbeitete Gesetzesentwürfe eingereicht werden<sup>131</sup>. Die Vorlagen, die durch erheblich erklärte Motionen und Postulate verlangt wurden, sind dem Kantonsrat in der Regel binnen dreier Jahre seit der Erheblicherklärung vorzulegen<sup>132</sup>.

### Praxis

159. Nach Aussagen der Kontaktperson<sup>133</sup> sind Motionen, obwohl dies im Gesetzestext nicht klar zum Ausdruck kommt, *nur im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates* möglich, das wurde nie in Frage gestellt. Im Kompetenzbereich der Exekutive steht nur das unverbindliche Postulat zur Verfügung.

160. Die entscheidende Diskussion betraf die Art und Weise, wie das Parlament in den Leistungsauftrag einzubinden sei. Zur Wahl standen Kenntnisnahme, Genehmigung und Erlass. Man hat sich für die *Genehmigung* entschieden, was eine wesentliche Stärkung des Parlaments bedeutet, denn es erhält detaillierte Auskünfte über den Grundauftrag, die wesentlichsten Leistungen, Leistungsziele, Wirkungsziele und Indikatoren, kann aber nur ja oder nein sagen. Bei Nichtgenehmigung muss wohl ein neuer Leistungsauftrag vorgelegt und wieder genehmigt werden, doch sagt das Gesetz darüber nichts aus. Wie sich das in der Praxis auswirken wird, wird sich ergeben.

161. Es könnte sein, dass der Kantonsrat den Unterschied zwischen Genehmigung und Erlass eines Leistungsauftrags zu wenig realisiert, dass die Genehmigung faktisch zu einem Erlass mutieren könnte, indem der Kantonsrat die Genehmigung verweigert, wenn ihm ein Punkt nicht passt, sodass er abgeändert werden muss. Das wäre jedoch eine Kompetenzüberschreitung.

162. Für die Steuerung durch den Kantonsrat sind die Leistungsaufträge deutlich aussagekräftiger als das klassische Detailbudgetverfahren, denn dort wurde nicht viel gesteuert, nur punktuell Abstriche oder Aufstockungen gemacht.

163. Das Verfahren bei *Motionen* ist klar geregelt und bringt keine Probleme: wenn eine Motion erheblich erklärt wird, muss sie verwirklicht werden und wird auch verwirklicht. In den letzten drei Jahren gab es etwa 25 Motionen, als eigentlich nicht sehr

---

<sup>129</sup> GOKR/ZG 38.

<sup>130</sup> GOKR/ZG 38-2.

<sup>131</sup> GOKR/ZG 38-3.

<sup>132</sup> GOKR/ZG 39bis-1.

<sup>133</sup> Gespräch mit Tino Jorio, Landschreiber ZG, vom 17. November 2010.

viel. Zwar beklagt sich die Linke mehr oder weniger regelmässig über einen Machtverlust des Parlaments. Die Rechte beklagt sich nicht über Machtverlust, sondern über eine zu grosse Belastung durch die neuen Steuerungsinstrumente. Aber es gibt keine massive Opposition.

164. *Zuständigkeitskonflikte* zwischen Regierung und Parlament gibt es in dieser Hinsicht nicht, das ist klar geregelt. Im Kanton Zug gibt es das Kooperationsmodell: Der Landschreiber ist gleichzeitig Stabsstelle des Regierungsrates und des Parlaments. In der Praxis kommen alle Motionen zu dieser Stabsstelle, die eine Vorprüfung unternimmt und Motionen im Bereich der Regierung zurückweist, oder anregt, sie als Postulate einzureichen, was immer akzeptiert wird.

165. Es gab in den letzten 12 Jahren nur einen Fall, wo eine Motion im Verordnungsbereich wirksam sein wollte, der in die Zuständigkeit des Regierungsrates fällt, worauf die Motion umgeschrieben wurde in eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung um die Zuständigkeitsordnung abzuändern. Sie ist immer noch hängig. Zumeist aber wird das Resultat der Vorprüfung akzeptiert.

## 9 Kanton Freiburg

### Normative Ausgestaltung

166. Die probeweise Einführung der WoV erfolgte im Kanton Freiburg 2001 als Teil von Staats- und Verwaltungsreformen und betraf lediglich sechs Piloteinheiten<sup>134</sup>. Die Versuchsphase wurde bis Ende 2007 verlängert. Um die Weiterführung der leistungsorientierten Verwaltungsführung zu ermöglichen, wurden die diesbezüglichen Instrumente und Elemente gesetzlich verankert<sup>135</sup>. Im Kanton Freiburg existiert allerdings auch heute noch kein einheitliches Steuerungsmodell; die leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung wurde nur partiell eingeführt<sup>136</sup>. Derzeit liegt für neun Verwaltungseinheiten eine Bewilligung des Staatsrats zur leistungsorientierten Führung vor<sup>137</sup>.

167. Für die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung gilt Folgendes: Der vom Staatsrat formulierte *Leistungsauftrag* legt den Auftrag der Verwaltungseinheit, die von dieser zu erbringenden Leistungen und Leistungsgruppen, die Ziele, die Leistungsindikatoren sowie – vorbehaltlich der Budgetkompetenzen des Grossen Rates – die verfügbaren Mittel fest<sup>138</sup>. Leistungsaufträge sind im Prinzip für den Staatsrat und die betreffende Verwaltungseinheit verbindlich. Das für die betreffenden Verwaltungseinheiten erstellte Budget enthält für jede Leistung und jede Leistungsgruppe – neben den zu erreichenden Zielen und einschlägigen Indikatoren – namentlich auch den Saldo

<sup>134</sup> Botschaft Nr. 7 vom 12. März 2007 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung, 1028; Bericht Nr. 136 vom 2. Juni 2004 des Staatsrates an den Grossen Rat über das Projekt «Versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung» (FLA) 1080.

<sup>135</sup> Gesetz vom 13. September 2007 zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung; Verordnung vom 20. Mai 2008 über die leistungsorientierte Führung; Verordnung vom 29. Juni 2010 über die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung.

<sup>136</sup> HEIMGARTNER/DIETRICH, (Fn 2) 11 und 54.

<sup>137</sup> Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG/FR) 59-1; Verordnung vom 20. Mai 2008 über die leistungsorientierte Führung 2-1.

<sup>138</sup> SVOG/FR 59a.

von Aufwand und Ertrag<sup>139</sup>; der Saldo der einzelnen Leistungsgruppen bildet Gegenstand des grossrätlichen Budgetbeschlusses<sup>140</sup>.

168. Gemäss Kantonsverfassung und Grossratsgesetz darf der Grosse Rat mit einem *Auftrag* vom Staatsrat verlangen, dass dieser in dessen Kompetenzbereich Massnahmen ergreift<sup>141</sup>. Der Auftrag wurde als „politisches Instrument“ bezeichnet, welches eine Diskussion in einem die Zuständigkeiten des Staatsrats betreffenden Bereich erlaube und welches dem Grossen Rat (wieder) ein grösseres Gewicht bei der Führung des Staates geben könne. Der Auftrag sollte dem Grossen Rat die Möglichkeit verschaffen, dem Staatsrat in bindender Weise eine Richtung bzw. eine verbindliche Richtlinie (*une direction contraignante*) vorzugeben, um eine korrekte Anwendung der in den Gesetzen verankerten Entscheide zu gewährleisten<sup>142</sup>.

169. *Unzulässig* ist ein Auftrag „wenn er die Aufgabenteilung oder andere Verfassungs- oder Gesetzesnormen in Frage stellt, oder darauf ausgerichtet ist, Einfluss auf eine im Rahmen eines gesetzlichen Verfahrens zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid zu nehmen“<sup>143</sup>. Als Grund für die Einführung dieser Vorschrift wird angeführt, dass der Auftrag bloss eine „parlamentarische Intervention“ sei und somit nicht dem Gesetzgebungsprozess, mit den entsprechenden Volksrechten, unterworfen sei<sup>144</sup>.

170. Einen *Auftrag einreichen* dürfen zehn Ratsmitglieder<sup>145</sup>, das Büro des Grossen Rates sowie dessen ständige Kommissionen<sup>146</sup>. Nach der Stellungnahme des Staatsrates zum Auftrag berät der Grosse Rat über diesen und jene und überweist den Auftrag an den Staatsrat zur Erledigung. Spricht sich der Staatsrat in seiner Stellungnahme gegen einen Auftrag aus, muss die qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates für dessen Erheblicherklärung stimmen, „ausser im Fall von fehlender Konformität von Bestimmungen, die dem Veto unterstellt sind“<sup>147</sup>. Gemäss der einschlägigen Bestimmung ist der Grosse Rat nämlich, „um die fehlende Übereinstimmung von delegierten Normen zu korrigieren“, berechtigt, der Behörde, welcher die Gesetzgebungskompetenz zugewiesen wurde, einen Auftrag zu erteilen, wozu es der einfachen Mehrheit der Stimmenden bedarf<sup>148</sup>. Ist der Staatsrat mit dem Antrag eines Auftrags einverstanden, kann er diesem auch, ohne vorgängige Abgabe einer Stellungnahme, direkt Folge geben, indem er die gewünschten Bestimmungen oder Massnahmen erlässt bzw. und einen Bericht vorlegt „über die Folge, die er dem Auftrag gegeben hat“<sup>149</sup>. Lehnt der Staatsrat den Auftrag ab, kann er direkt einen Gegenentwurf unterbreiten<sup>150</sup>.

---

<sup>139</sup> FHG/FR 42b.

<sup>140</sup> FHG/FR 42c-1.

<sup>141</sup> KV/FR 98-1; GRG/FR 79-1.

<sup>142</sup> Message n° 265 du 15 mai 2006 du Bureau du Grand Conseil au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le Grand Conseil (LGC) 6.

<sup>143</sup> GRG/FR 79-2; vgl. auch Message (Fn 142) 6, mit Hinweis auf ParlG 120-3.

<sup>144</sup> Message (Fn 142) 6.

<sup>145</sup> GRG/FR 80-2.

<sup>146</sup> GRG/FR 59-1.

<sup>147</sup> GRG/FR 80-3; zum Veto vgl. GRG/FR 177 ff.

<sup>148</sup> GRG/FR 180-1a. Um die fehlende Übereinstimmung der delegierten Bestimmungen zu korrigieren, kann der Grosse Rat im Übrigen auch mit einer Parlamentsverordnung selbst die delegierten Bestimmungen erlassen oder die Delegationsnorm widerrufen und selbst die geeigneten Bestimmungen festsetzen, GRG/FR 180-1b; 180-2.

<sup>149</sup> GRG/FR 64-3.

<sup>150</sup> GRG/FR 64-4.

171. Mit der *Motion* wird dem Grossen Rat beantragt, den Staatsrat zu verpflichten, jenem einen Entwurf zu einem Erlass zu unterbreiten. Inhaltlich kann es sich dabei um rechtliche Bestimmungen in der Verfassung, in einem Gesetz oder in einer Parlamentsverordnung, um den Beitritt zu einem interkantonalen oder internationalen Vertrag oder dessen Kündigung, um Beschlüsse, die in der Form eines Dekrets erlassen werden müssen oder um die Ausübung des Initiativ- und Referendumsrechts des Kantons auf eidgenössischer Ebene handeln<sup>151</sup>. Die Motion wird als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht. Einreichungsberechtigt sind Ratsmitglieder, das Büro des Grossen Rates sowie dessen ständige Kommissionen.

172. *Volksmotionen* werden wie Motionen behandelt und müssen erheblich erklärt werden um Rechtswirkungen zu erzeugen<sup>152</sup>.

173. Ein besonderes Instrument ist das *Vetorecht*, das es dem Grossen Rat ermöglicht, bei Delegationen von Gesetzgebungskompetenzen eine Vetoklausel anzufügen. Dann muss der Regierungsrat ihm die Ausführungsbestimmungen vorlegen, sie werden von einer Kommission geprüft und allenfalls dem Grossen Rat vorgelegt. Bei fehlender Übereinstimmung der Bestimmung mit der Delegation kann der Grosse Rat der Regierung einen Auftrag erteilen, oder in einer Parlamentsverordnung selbst die delegierten Bestimmungen erlassen, oder die Delegation widerrufen und die Bestimmungen im Gesetz festzulegen<sup>153</sup>.

### Praxis

174. Nach Ansicht der Kontaktperson<sup>154</sup> trifft es nicht zu, dass der Auftrag im Kompetenzbereich des Regierungsrates nur beschränkte Wirkung zeitigt. Auch gemäss Lehre ist die Aufforderung des Grossen Rates gemäss KV/FR 98, im Zuständigkeitsbereich der Regierung Massnahmen zu ergreifen, *verbindlich*<sup>155</sup>. Der Verfassungsgeber war sich durchaus bewusst, dass ein verbindlicher Auftrag einen Eingriff in den Kompetenzbereich der Exekutive darstellt.

175. Bisher hat sich aber wegen des Auftrags das Machtverhältnis zwischen Parlament und Regierung *nicht verschoben*: Von den 20 seit 2007 eingereichten Aufträgen wurde nur ein einziger gegen den Willen der Regierung erheblich erklärt. In allen anderen Fällen ist das Parlament dem Antrag der Regierung gefolgt, oder die Vorstösse wurden zurückgezogen. Die konkreten Auswirkungen des Auftrags sind also eher gering.

176. Abgrenzungsschwierigkeiten gibt es hie und da mit Motionen, die auf eine Verordnung des Staatsrates zielen, und die eigentlich besser als Aufträge eingereicht worden wären, mit der Bitte um Änderung der betreffenden Verordnung.

---

<sup>151</sup> GRG/FR 69.

<sup>152</sup> GRG/FR 86.

<sup>153</sup> GRG/FR 177-180.

<sup>154</sup> Schriftliche Stellungnahme von Reto Schmid, Stellvertretender Generalsekretär des Grossen Rates FR, vom 10. Dezember 2010.

<sup>155</sup> PIERRE SCYBOZ, Pouvoirs législatif et exécutif, in: Die neue freiburgische Verfassung, Sondernummer FZR 2005 261.

177. Diskussionen gab es bezüglich Aufträgen und anderen Vorstössen, die zur Zeit der Überweisung bereits ganz oder teilweise erfüllt sind. Sie sollen künftig zur Ablehnung empfohlen werden.

178. Aufträge können formell nicht abgeändert werden, doch bitter der Regierungsrat manchmal darum, einen Auftrag „im Sinne seiner Erwägungen“ erheblich zu erklären, was faktisch auf dasselbe herauskommt.

179. Das Büro des Grossen Rates nimmt Kenntnis vom Stand der Umsetzung der Vorstösse durch die Regierung aufgrund dessen jährlichen Tätigkeitsberichtes; auch die Verfasser der Vorstösse melden sich. Eine inhaltliche Kontrolle gibt es aber nicht.

180. Mit dem Vetorecht gemäss GRG 177-180 kann der Grosse Rat Einfluss auf Erlasse des Staatsrates ausüben, doch hat er dieses Recht bis heute *noch nie in Anspruch genommen*. Das wäre für Ausführungsbestimmungen denkbar, aber nicht für andere Massnahmen.

181. Unverbindliche Anregungen werden von der Regierung manchmal *genauso ernst genommen*, wie bindende Beschlüsse des Plenums. Bei Anliegen, die nicht mehrheitsfähig sind, ist das Ziel bereits erreicht, wenn die Presse darüber berichtet, egal ob der Vorstoss schliesslich abgelehnt wird.

182. Weil der grosse Teil der Staatstätigkeit nicht nach WoV abläuft, empfindet das Parlament *keinen Machtverlust*. Hingegen stellen sich Einige die Frage nach der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der WoV in den fünf Einheiten, die danach funktionieren.

183. Aufträge sind verbindlich, aber die Gesetze und Verfassung müssen beachtet werden. Es gab einen Auftrag, der verlangte, Pflegefachmänner und Primarlehrer in die gleiche Lohnklasse einzuteilen. Dies lehnte der Staatsrat ab, da er in einen Bereich eingreife, den der Grosse Rat dem Staatsrat in einem Gesetz übertragen habe; der Auftrag wurde schliesslich unzulässig erklärt. Die genaue Tragweite des Auftrags ist *noch nicht geklärt*.

## 10 Kanton Solothurn

### Normative Ausgestaltung

184. Erste Erfahrungen mit Elementen der WoV sammelte man im Kanton Solothurn ab dem Jahre 1996 mit einzelnen Pilotdienststellen sowie den Spitälern<sup>156</sup>. Ab Mitte 1998 wurden sodann im Rahmen der „WoV-Versuchsverordnung“ neben verschiedenen WoV-Elementen (Globalbudget, Leistungsauftrag, Produkt und Produktegruppe) auch diverse neue parlamentarische Instrumente, wie der Auftrag, der Politische Indikator und die Parlamentarische Initiative getestet<sup>157</sup>. Im Jahre 2003 wurde beschlossen, die WoV flächendeckend einzuführen; das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwal-

<sup>156</sup> Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 4. März 2003 9; KURT FLURI, Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOV, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn, in: PARLAMENT (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen), 2001/Nr. 1, 12; RIEDER/WIDMER, (Fn 30) 87.

<sup>157</sup> RIEDER/WIDMER (Fn 30) 88 f.; Botschaft 10.

tungsführung (WoVG/SO), mit welchem auch die erwähnten parlamentarischen Instrumente definitiv im Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 verankert wurden<sup>158</sup>, trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

185. Gemäss WoVG/SO steuern Kantonsrat und Regierungsrat die Verwaltung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über Wirkungsziele und Leistungsvorgaben sowie über Saldovorgaben (4-1). Die Wirkungsziele und Leistungsvorgaben werden je nach Zeithorizont bzw. Wichtigkeit der Ziele in der Gesetzgebung (langfristige und grundlegende Ziele), im Legislaturplan, im integrierten Aufgaben- und Finanzplan und in weiteren politischen Plänen (mittelfristige Ziele) oder im Voranschlag (kurzfristige Ziele) festgelegt (4-2). Beschlossen wird die Saldovorgabe als Verpflichtungskredit, als Voranschlagskredit oder aber als Ertragsüberschussvorgabe. Sowohl die politische Planung als auch die Globalbudgets richten sich auf die Wirkungsziele oder Leistungsvorgaben aus, für welche Wirkungsindikatoren oder Leistungsindikatoren bestimmt werden. Mit diesen Wirkungs- oder Leistungsindikatoren wird die Erfüllung der Wirkungsziele und Leistungsvorgaben überprüft (12-2).

186. Die *Legislative* legt die Wirkungen fest, die Exekutive definiert die zur Erreichung dieser Wirkungen notwendigen Leistungen. Die „Trennlinie der Gewaltenteilung“ im Budgetbereich kann der Kantonsrat anlässlich der Festlegung der Budgetstruktur ziehen. Diese Struktur legt fest, für welche Aufgaben Globalbudgets und Produktgruppen beschlossen werden (WoVG/SO 18-1). Es ist der Kantonsrat, der – auf Antrag des Regierungsrates – für eine Zeitspanne von vier Jahren die Aufgaben bestimmt, zu welchen die Globalbudgets errichtet werden. Zudem definiert er die Produktgruppen (WoVG/SO 18-2). Der Kantonsrat bestimmt sodann für jedes Globalbudget die Produktgruppen-Ziele und den Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung (WoVG/SO 19-1). Die Produktgruppen-Ziele enthalten Wirkungs- oder Leistungsvorgaben. Das Globalbudget umfasst mindestens eine Produktgruppe und enthält für jede Produktgruppe einen Leistungsauftrag. Dieser bestimmt die Ziele sowie die Indikatoren und Standards (z.B. Leistungsmengen, Zeitvorgaben und Kennzahlen). Der Kantonsrat erlässt im Übrigen auch die mehrjährigen Globalbudgets, indem er „für jede Aufgabe, für welche die Budgetstruktur ein Globalbudget vorsieht, die mehrjährigen Ziele der Produktgruppen und den Verpflichtungskredit oder die Ertragsüberschussvorgabe“ definiert (WoVG/SO 20).

187. Die Produkte sowie die Indikatoren und Standards für die Produktgruppen werden dagegen vom *Regierungsrat* festgelegt. Hierüber gibt dieser dem Kantonsrat in seiner Botschaft lediglich Kenntnis (WoVG/SO 19-2). Einen gewissen Einfluss auf die Indikatoren der Globalbudgets kann der Kantonsrat über das parlamentarische Instrument des Politischen Indikators ausüben. Jedes Jahr beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat weiter den Voranschlag, der u.a. die Erfolgs- und Investitionsrechnung und die Globalbudgets enthält. Im jährlichen Geschäftsbericht legt der Regierungsrat dem Kantonsrat ferner die Leistungen und Finanzen des abgelaufenen Jahres zur Genehmigung vor. Der Legislaturplan und der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan, die beide vom Regierungsrat erstellt werden, werden dem Kantonsrat ebenfalls lediglich zur Kenntnisnahme unterbreitet (WoVG/SO 15).

188. Da der Regierung und der Verwaltung mit der neuen WoV-Struktur ein grösserer Spielraum eingeräumt wurde und der Kantonsrat auf einen Teil seiner Budgethoheit,

<sup>158</sup> KRG/SO 35, 38<sup>bis</sup>, 38<sup>ter</sup> und 38<sup>quater</sup>.

d.h. insbesondere auf die bis anhin mögliche Detaillierung des Budgets („Feinbestimmung der Verwaltungsleistungen“) verzichtete, wurden ihm – im Sinne eines Ausgleichs für den erlittenen Kompetenzverlust – *neue parlamentarische Instrumente* zur Verfügung gestellt.

189. *Zusammengefasst* sind die parlamentarischen Steuerungsinstrumente im Kanton Solothurn der Planungsbeschluss (Planungsebene), der Auftrag (allgemeines Steuerungsinstrument) und der Politische Indikator (Ebene der budgetären Steuerung). Die beiden Instrumente mit Sanktionscharakter sind die parlamentarische Initiative (Rechtsetzungsebene) und der Antrag auf Detaillierung des Globalbudgets (Budgetebene).

190. Mit dem *Auftrag* kann der Kantonsrat den Regierungsrat auffordern, entweder einen Gegenstand zu prüfen, selber eine Massnahme zu treffen oder den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen<sup>159</sup>. Der Auftrag ist somit als indirektes Steuerungsinstrument des Parlaments konzipiert bzw. als allgemeines „Instrument, mit dem der Kantonsrat Entscheide steuern kann, unabhängig davon, ob diese von ihm selber oder von Regierungsrat und Verwaltung zu treffen sind“<sup>160</sup>. Der Auftrag wird als „äusserst flexibles“ Instrument bezeichnet, mit dem eine wirksame Steuerung von Regierung und Verwaltung möglich sei. Dabei werde allerdings deren Eigenverantwortung gewahrt; indem der Kantonsrat sich nicht in das exekutive Controlling einbinde, verstricke er sich zudem nicht in eine flächendeckende Mitverantwortung<sup>161</sup>. Jedes Ratsmitglied sowie die Fraktionen und Kommissionen haben das Recht, parlamentarische Vorstösse – und somit auch Aufträge – einzureichen<sup>162</sup>.

191. Bereits aufgrund der offenen Formulierung von KV/SO 70-1 ergibt sich, dass der Auftrag nicht nur im Zusammenhang mit der WoV, sondern *für sämtliche Fragen des Kantons* offensteht. Der Auftrag dient im Bereich des Budgets zur indirekten Steuerung der Produkteebene, im Bereich der Rechtsetzung zur Einflussnahme auf die Verordnungsgebung<sup>163</sup>. Der Kantonsrat kann vom Regierungsrat mit dem Auftrag namentlich auch verlangen, dass dieser den Zusammenhang zwischen Zielen, Leistungen und Wirkungen in einem bestimmten Bereich ermittle. Hintergrund davon ist, dass sich die politische Planung und die Festlegung des Globalbudgets an Wirkungszielen orientieren, für die, soweit möglich, Wirkungsindikatoren bestimmt werden<sup>164</sup>. Ist die Wirkungskontrolle auf Leistungsindikatoren reduziert, muss der zwischen Leistung und Wirkung vermutete Wirkungszusammenhang begründet werden.

192. Schranken bei der Erfüllung des Auftrags durch den Regierungsrat und die Verwaltung bilden die *Verfassung* und die *übrige Rechtsordnung*. Explizit gilt der Vorrang von Gesetz und Verordnung bei der Steuerung von Leistungen und Finanzen<sup>165</sup>. Jene gehen insbesondere auch den parlamentarischen Vorgaben in Globalbudgets vor. Dies wird damit begründet, dass die demokratische Legitimation des Planungs- und Budgetierverfahrens geringer ist als das Gesetz- bzw. Verordnungsgebungsverfahren<sup>166</sup>.

<sup>159</sup> KV/SO 70-1; KRG/SO 35-1.

<sup>160</sup> Botschaft (Fn 156) 86.

<sup>161</sup> Botschaft (Fn 156) 87.

<sup>162</sup> KRG/SO 79-1.

<sup>163</sup> Botschaft (Fn 156) 25.

<sup>164</sup> WoVG/SO 6-1.

<sup>165</sup> WoVG/SO 5.

<sup>166</sup> Botschaft (Fn 156) 44.

193. Der Auftrag ist in allen wesentlichen Punkten bindend, wenn der Kantonsrat vom Regierungsrat oder der Verwaltung verlangt, ihn bei der *Ausübung eigener Kompetenzen zu unterstützen*. Der so gelagerte Auftrag entspricht in diesem Fall einer Weisung und ist im herkömmlichen Parlamentsverfahren mit einer Motion vergleichbar<sup>167</sup>. Der Regierungsrat hat diese Weisung auf zweckmässige Weise zu erfüllen und muss den parlamentarischen Willen bestmöglich umsetzen. Dabei ist er allerdings befugt, veränderten und vom Kantonsrat ausser Acht gelassenen Umständen Rechnung zu tragen<sup>168</sup>. Der Vorrang der Verfassung und der übrigen Rechtsordnung gilt auch bei der Erfüllung des Auftrags mit Weisungscharakter. Aufgrund des Weisungscharakters ist die Verantwortung des Regierungsrates entsprechend beschränkt, insbesondere in Bezug auf die Unterbreitung von Entwürfen und Kreditbeschlüssen.

194. Bloss als *Richtlinie* wirkt sich der Auftrag dann aus, wenn der Kantonsrat den Regierungsrat auffordert, eine Regelung zu treffen oder einen Anwendungsakt vorzunehmen, die bzw. der im *Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats* liegt<sup>169</sup>. In diesem Fall legt der Kantonsrat die Grundsätze und Kriterien fest, an welchen sich der regierungsrätliche Entscheid ausrichten soll. Der Regierungsrat darf in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen<sup>170</sup>, selbst dann, wenn dieser als konkrete Anweisung formuliert sein sollte. Über die Abweichung muss jener allerdings Rechenschaft ablegen<sup>171</sup>.

195. Weicht der Regierungsrat in gewissen Punkten vom kantonsrätlichen Auftrag ab und gelingt es ihm nicht, die zuständige Kommission von seiner Auffassung zu überzeugen, kann diese, um die kantonsrätliche Sicht zu bekräftigen, den *Auftrag präzisieren*. Kommt es zu einem *Konflikt*, kann der Kantonsrat auf seine Gesetzgebungs- und Finanzkompetenzen zurückgreifen. Wenn Aufträge im Rahmen von Globalbudgetbeschlüssen ergehen, besteht die Möglichkeit, den Kredit im folgenden Jahr zu kürzen.

196. Der Kantonsrat entscheidet innerhalb einer bestimmten Frist, meist in einer der vier auf die Abgabe der Begründung folgenden Sessionen, über den Auftrag. Auf Antrag des Urhebers kann der Kantonsrat im Übrigen mit einer zustimmenden Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Parlamentarier beschliessen, dass ein Auftrag in der nächsten auf die Einreichung und Begründung folgenden Session behandelt wird. Beschliesst der Rat nichts anderes, werden erheblich erklärte Aufträge dem Regierungsrat überwiesen. Über einen Auftrag kann das Parlament entweder – mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder – sofort und endgültig beschliessen, oder den erheblich erklärten Auftrag der Ratsleitung oder einer Kommission überweisen.

197. Der Auftragstext ist – auf Antrag des Urhebers, des Regierungsrates oder einer Kommissionsmehrheit – grundsätzlich *abänderbar*<sup>172</sup>. Gibt der Urheber eine entsprechende Erklärung ab, ist der Auftragstext jedoch ausnahmsweise unabänderbar. In diesem Fall muss die zuständige Kommission keine Vorberatung durchführen. Mit unabänderlich erklärten Aufträgen kann der Regierungsrat allerdings nicht mit der Ergreifung einer Massnahme in seinem eigenen Geschäftsbereich beauftragt werden<sup>173</sup>.

<sup>167</sup> RIEDER/WIDMER (Fn 30) 89.

<sup>168</sup> Botschaft (Fn 156) 86.

<sup>169</sup> Botschaft (Fn 156) 25, 87; RIEDER/WIDMER (Fn 30) 89.

<sup>170</sup> KRG/SO 35-3.

<sup>171</sup> Botschaft (Fn 156) 25, 87.

<sup>172</sup> GRKR/SO 81bis-2.

<sup>173</sup> GRKR/SO 81ter.

198. Verlangt der Auftrag die Prüfung eines Gegenstandes, hat der Regierungsrat diesen *erfüllt*, wenn er in einem separaten Bericht, im Geschäftsbericht oder im Rahmen einer Vorlage über das Resultat der Prüfung berichtet. Dabei berät die Geschäftsprüfungskommission separate Berichte vor. Über den Stand der Bearbeitung der dem Regierungsrat überwiesenen Aufträge berichtet dieser im Anhang zum Geschäftsbericht. Antrag auf Abschreibung von Aufträgen stellt der Regierungsrat im Geschäftsbericht oder im Zusammenhang mit einer Vorlage. Ob ein Auftrag aufrechterhalten bleibt oder abgeschrieben wird, entscheidet das Parlament – auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission – anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichtes<sup>174</sup>.

199. Im herkömmlichen Parlamentsbetrieb war die Motion in erster Linie als Instrument des einzelnen Parlamentariers ausgestaltet. Dagegen ist der Auftrag als Steuerungsinstrument des *Gesamt-Kantonsrates* konzipiert. Folgerichtig – und im Gegensatz zur Motion – darf der Kantonsrat den Wortlaut des ursprünglichen Auftragstextes auf Antrag des Urhebers, des Regierungsrates oder der Mehrheit einer Kommission abändern. Nach wie vor ist aber jedes einzelne Ratsmitglied befugt, ein beliebiges Thema zum Gegenstand eines Auftrags zu machen. Anzumerken ist, dass das Postulat in den Auftrag integriert worden ist.

200. Gemäss regierungsrätlicher Botschaft ist der Solothurner Auftrag im Vergleich zur Leistungsmotion der Kantone Zürich und Thurgau *flexibler* ausgestaltet. Die Leistungsmotion könne sich nämlich nur auf neue Leistungsvorgaben und auf deren finanzielle Konsequenzen im nächsten Voranschlag beziehen. Trotz dieser engen Umschreibung werde die Leistungsmotion wie ein Auftrag behandelt, wodurch nicht nur das Budget, sondern auch die mittelfristige Planung thematisch unbeschränkt beeinflusst werden könne<sup>175</sup>.

201. Mit dem *Planungsbeschluss* kann der Kantonsrat im Kompetenzbereich des Regierungsrates Einfluss nehmen und dessen politische Planung punktuell steuern<sup>176</sup>. Mit dem Planungsbeschluss erteilt der Kantonsrat dem Regierungsrat den Auftrag, eine „Staatsaufgabe in bestimmter Richtung zu entwickeln“<sup>177</sup>; der Regierungsrat wird verpflichtet, „den Legislaturplan, den integrierten Aufgaben- und Finanzplan oder die Planung in einzelnen Aufgabenbereichen im Sinne der Vorgabe zu erstellen oder anzupassen“<sup>178</sup>. Der Planungsbeschluss geht der Planung des Regierungsrates zwar grundsätzlich vor<sup>179</sup>, wirkt aber – gleich wie beim Auftrag – lediglich als *Richtlinie*<sup>180</sup>, von welcher der Regierungsrat in begründeten Fällen abweichen darf<sup>181</sup>. Die Gründe für die Abweichung muss der Regierungsrat dem Kantonsrat in geeigneter Weise, beispielsweise im nächsten integrierten Aufgaben- und Finanzplan, präsentieren. In diesem Zusammenhang kann versucht werden, den Kantonsrat mittels parlamentarischer Initiative davon zu überzeugen, dass die regierungsrätliche Begründung ungenügend ist. Anzuführen ist, dass der Planungsbeschluss eine Erfüllungsfrist vorsehen kann. Fehlt eine solche Frist, muss er binnen eines Jahres erfüllt werden. Der Planungsbeschluss ist im Üb-

---

<sup>174</sup> GRKR/SO 85-2.

<sup>175</sup> Botschaft (Fn 156) 87.

<sup>176</sup> Botschaft (Fn 156) 17, 50.

<sup>177</sup> KV/SO 73-2.

<sup>178</sup> WoVG/SO 17-1.

<sup>179</sup> WoVG/SO 17-2.

<sup>180</sup> Botschaft (Fn 156) 50.

<sup>181</sup> WoVG/SO 17-3.

rigen äusserst flexibel und ermöglicht es dem Kantonsrat im Prinzip, entweder ganz auf eine eigene Planung zu verzichten oder aber diese umfassend mitzugestalten<sup>182</sup>.

202. Der Planungsbeschluss entfaltet nur für den Regierungsrat (politisch und aufsichtsrechtlich) Bindungswirkung; ihm kommt aber *kein Rechtssatzcharakter* zu. Er stellt eine Vorstufe (prozessleitende Vorentscheidung) der zu treffenden Massnahmen dar; erst mit der Ergreifung dieser wird Rechtsverbindlichkeit hergestellt. Im Übrigen soll der Planungsbeschluss „in seiner Rechtswirkung nicht schwächer sein als der ebenfalls zulässige Auftrag“<sup>183</sup>.

203. Zur *Beantragung* eines Planungsbeschlusses sind der Regierungsrat, eine ständige Kommission, eine Fraktion oder 17 Ratsmitglieder – jederzeit – befugt. Es ist die zuständige Kommission, welche nach der Stellungnahme des Regierungsrats dem Rat Antrag stellt. Einzelanträge aus dem Rat sind – anders als Minderheitsanträge aus der Kommission – nicht zulässig<sup>184</sup>. Eine Sondervorschrift betrifft die Beratung von Planungsbeschlüssen zum Legislaturplan<sup>185</sup>.

204. Der *Politische Indikator* entspricht einem besonders ausgestalteten Auftrag<sup>186</sup>. Obwohl er auch langfristige Ziele betreffen kann, stellt er ein Instrument der budgetären Steuerung dar. Der Kantonsrat hat die Möglichkeit, sich aufgrund der Indikatoren, die vom Regierungsrat bzw. der Verwaltung festgelegt wurden, von der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen ein Bild zu machen<sup>187</sup>. Zwar ist er nicht dazu befugt, die Indikatoren der Globalbudgets festzulegen. Dennoch ist er gehalten, die vom Regierungsrat und der Verwaltung unterbreiteten Indikatoren auf ihre Relevanz bzw. Tauglichkeit hin zu überprüfen. Fehlen die notwendigen Angaben in einer Vorlage, darf der Kantonsrat mit dem Instrument des Politischen Indikators für ausgewählte Produktgruppen selber Ziele bestimmen, zu welchen der Regierungsrat „politisch bedeutsame Leistungs- oder Wirkungsindikatoren“ festlegen muss. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Umschreibung politischer Indikatoren wird sodann von der zuständigen Kommission genehmigt<sup>188</sup>. Politische Indikatoren können neben Kennzahlen etc. auch in Worten umschrieben werden. Der Kantonsrat wird mit Bezug auf einen Politischen Indikator nur auf entsprechenden Auftrag einer zuständigen Kommission des Kantonsrates hin tätig. Dabei hat jede Kommission das Recht, eine bestimmte Anzahl derartiger („politisch wichtiger und meist aufwändiger“) Indikatoren einzubringen<sup>189</sup>. Die Dauer, für welche ein politischer Indikator zu erheben ist, legt der Kantonsrat fest.

205. Vor Einführung der *parlamentarischen Initiative* konnte der Kantonsrat seine Gesetzgebungsbefugnisse nur gestützt auf eine regierungsrätliche Vorlage ausüben. Diese erging entweder aufgrund einer Initiative des Regierungsrats oder eines Auftrags des Kantonsrats. Für den Fall, dass der Regierungsrat einen solchen Auftrag nicht erfüllte, fehlte es an einer Durchsetzungsmöglichkeit. Die parlamentarische Initiative wurde daher als eine Art Ersatzvornahme konzipiert, die Sanktionscharakter hat: Sie gelangt in der Regel nur dann zur Anwendung, wenn der Regierungsrat einem Planungsbeschluss oder einem Auftrag nicht innert Frist nachkommt und der Kantonsrat an

<sup>182</sup> Botschaft (Fn 156) 51.

<sup>183</sup> Botschaft (Fn 156) 50.

<sup>184</sup> GRKR/SO 88sexies.

<sup>185</sup> GRKR/SO 88septies.

<sup>186</sup> Botschaft (Fn 156) 25.

<sup>187</sup> RIEDER/WIDMER (Fn 30) 89.

<sup>188</sup> KRG/SO 38bis-2.

<sup>189</sup> GRKR/SO 88bis-1.

dessen Stelle selber eine Massnahme ergreifen will. Die parlamentarische Initiative ist ein Antrag an den Kantonsrat, entweder ratseigene Angelegenheiten zu regeln oder – hier interessierend – eine Norm zu erlassen, welche den Inhalt eines Auftrages oder Planungsbeschlusses regelt, der nicht erfüllt wurde. Zwar ist der Kantonsrat dabei an seine Gesetzgebungskompetenz gebunden, doch führt er das Vorverfahren selber, d.h. anstelle des Regierungsrats, durch. Allerdings sei dies nur in einfacheren Fällen möglich<sup>190</sup>.

206. Die parlamentarische Initiative kann von einem Ratsmitglied, Fraktionen oder Kommissionen frühestens ein Jahr nach Ablauf der Erfüllungsfrist eingereicht werden, und zwar als *ausgearbeiteter Entwurf*. Eine Kommission prüft vorgängig, ob der Rat auf die parlamentarische Initiative eintreten soll. Tritt dieser darauf ein, beauftragt er eine Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage. Ist es die Kommission, welche die Initiative ergreift, kann sie direkt eine Vorlage ausarbeiten. Die mit der Ausarbeitung einer Vorlage befasste Kommission hört den Regierungsrat an, bevor sie ihren Bericht verabschiedet. Die parlamentarische Initiative steht zum Auftrag in einem *subsidiären Verhältnis*: Kann ein Anliegen mit dem Auftrag erreicht werden, steht die parlamentarische Initiative nicht zur Verfügung.

207. Die *Detaillierung des Globalbudgets* stellt eine andere Sanktionsmassnahme dar, welche im Fall von nicht erfüllten Aufträgen ergriffen werden kann<sup>191</sup>. Der Kantonsrat kann dann für einzelne Produkte eine Saldovorgabe beschliessen und Leistungsaufträge erteilen, wenn ein mit dem Voranschlag eines bestimmten Jahres zu erfüllender Auftrag auch mit der Botschaft für das darauffolgende Jahr nicht erfüllt wird<sup>192</sup>. Der Kantonsrat ist also, falls die Realisierung eines Auftrags über ein Jahr im Verzug ist, befugt, „das Globalbudget bis auf Produktebene hinunterzubrechen“<sup>193</sup>. Er darf dabei nicht nur die Produkte selber umschreiben, sondern auch Leistungen, Indikatoren und Standards festlegen. Dadurch reisst er „die in der Budgetstruktur vorgenommene Delegation von Entscheidungskompetenzen im Einzelfall“ wieder an sich<sup>194</sup>.

208. Eine staatsrechtliche Besonderheit stellt das *Verordnungsveto* dar, das es seit 2003, also vor der Einführung der WoV, dem Parlament erlaubt, Verordnungen an den Regierungsrat zurückzuweisen. Gemäss KV/SO 79-3 können 17 Kantonsräte innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der anwesenden Kantonsräte bestätigt, so ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückzuweisen<sup>195</sup>.

209. Eine weitere staatsrechtliche Besonderheit ist der Einbezug der Stimmbürgerschaft in die politische Planung. Im WoV-Bereich gibt es die *Globalbudgetinitiative*, die es 3000 Stimmberechtigten ermöglicht, eine bestimmte Ausgestaltung eines künftigen mehrjährigen Globalbudgets zu verlangen. Das Begehren hat gewisse zeitliche Vorschriften zu beachten, worauf der Kantonsrat eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten hat, die, allenfalls mit einem Gegenvorschlag, dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird<sup>196</sup>.

---

<sup>190</sup> Botschaft (Fn 156) 89.

<sup>191</sup> Botschaft (Fn 156) 25.

<sup>192</sup> KRG/SO 38quater-1.

<sup>193</sup> Botschaft (Fn 156) 89; RIEDER/WIDMER (Fn 30) 89.

<sup>194</sup> Botschaft (Fn 156) 25.

<sup>195</sup> GRKR/SO 44.

<sup>196</sup> KV/SO 33a; GPR/SO 142bis.

210. Zudem haben 100 Stimmbürger das Recht einen *Volksauftrag* einzureichen, d.h. „dem Kantonsrat zu Fragen der politischen Planung und der Rechtsetzung oder zu weiteren Themen, die Gegenstand eines Auftrags des Kantonsrates an den Regierungsrat sein können, schriftlich einen Antrag zu stellen“. Der Volksauftrag muss sich auf ein einheitliches Sachgebiet beziehen, ist in bestimmten Geschäften, wie Staatsrechnung, Wahlen, Personalangelegenheiten, Beschwerden, usw. unzulässig und wird dem Kantonsrat überwiesen, der ihn wie einen „normalen“ Auftrag behandelt<sup>197</sup>.

### Praxis

211. Nach Ansicht der Kontaktperson<sup>198</sup> hat die Tatsache, dass der Auftrag im Kompetenzbereich der Regierung lediglich Richtliniencharakter hat, *noch nie zu Problemen Anlass gegeben*. Das Bewusstsein für die Prinzipien der Gewaltenteilung sei eben sehr ausgeprägt; es gebe wahrscheinlich kaum einen Solothurner Politiker, der sich an der Kompetenzausscheidung Exekutive/Legislative stösse.

212. Der Auftrag sei aus zwei Gründen geschaffen worden: einmal um die „leidige“ Diskussion über die Zuständigkeiten bei Motion und Postulat zu überwinden, sodann um *das Parlament als Gesamtgremium zu stärken*. Zudem sei er auf die WoV-Strukturen zugeschnitten. Subjektiv betrachtet können diese Strukturen so wahrgenommen werden, dass sie eine Machtverschiebung zugunsten der Exekutive mit sich bringen; bei näherer Analyse ergibt sich aber, dass das Parlament über mehr Einflussmöglichkeiten verfügt als früher. Doch bedingen diese einen zusätzlichen Aufwand, der wohl an die Grenzen des Milizprinzips stösst.

213. Der Auftrag hat sowohl inhaltlich wie zahlenmässig *nahtlos* die Motion und das Postulat *ersetzt*. Er wird meist vom Parlament erheblich erklärt, im Unterschied zu der früheren Motion. Bei Nichtumsetzung eines Auftrags im Kompetenzbereich der Regierung verbleibt theoretisch die Möglichkeit einer parlamentarischen Initiative, doch in der Praxis ist dies noch nie vorgekommen. Auch die zweite Sanktionsmöglichkeit, die Detaillierung des Globalbudgets, ist nie ergriffen worden.

214. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang das *Verordnungsveto*, das nicht unmittelbar mit der WoV zusammenhängt, aber auch in deren Bereich zur Anwendung kommt, und zwar recht häufig. Es handelt sich um ein rein kassatorisches Instrument, mit welchem das Parlament Verordnungen oder Verordnungsänderungen stoppen und damit in den Wirkungsbereich des Regierungsrats eindringen kann. Interessanterweise beugt sich die Regierung in den meisten Fällen und erlässt eine neue Verordnung im Sinn des Parlaments<sup>199</sup>.

215. Abweichungen von einer Motion im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats gibt es relativ selten, weil der Regierungsrat schon vorher einen Änderungsantrag stellen kann.

<sup>197</sup> KV/SO 34; GPR/SO 143-147.

<sup>198</sup> Gespräch mit Fritz Brechbühl, Ratssekretär SO, vom 9. November 2010.

<sup>199</sup> BERNHARD EHRENZELLER, 10 Jahre solothurnische Kantonsverfassung – Was hat sie uns gebracht? Ein Rück- und Ausblick, ZBl. 1999 553, 566.

216. Der Planungsbeschluss ist in seiner Wirkung sehr nahe beim Auftrag, aber nicht identisch. Er ermöglicht eine direkte Steuerung des Planungsprozesses, während der Auftrag nur ein indirektes Instrument ist, denn er setzt voraus, dass der Regierungsrat zuerst handelt. Nur hat es in der Praxis noch nie einen Planungsbeschluss gegeben.

## 11 Kanton Basel-Landschaft

### Normative Ausgestaltung

217. Die Lancierung des „Reformprojekts WoV“ begann im Kanton Basel-Landschaft Mitte der neunziger Jahre und wurde – nach der flächendeckenden Einführung neuer Instrumente (vor allem Leistungsauftrag und Gesamtkredit) – gut zehn Jahre später beendet<sup>200</sup>. Das basellandschaftliche WoV-Modell orientiert sich an den gängigen WoV-Modellen, doch kennt es gewisse Eigenheiten<sup>201</sup>.

218. Als *Steuerungsinstrument* dient dem Landrat dessen Kompetenz zur Genehmigung des Regierungsprogramms (einschliesslich Finanzplan)<sup>202</sup>. Der Landrat beschliesst einmal pro Jahr über die Genehmigung des Budgets, das für die Verwaltungseinheiten neben dem Saldo auch die Gesamthöhe von Aufwand und Ertrag festsetzt. Die Zuteilung der Finanzmittel erfolgt so im Sinne eines Gesamtkredits und nicht, wie WoV-üblich, als Globalbudget<sup>203</sup>; Kreditverschiebungen innerhalb der Dienststellen sind jedoch unter gewissen Voraussetzungen zulässig<sup>204</sup>. *Dadurch erleidet die Stellung der Legislative im Rahmen des Budgetprozesses keine Schwächung*; deren uneingeschränkte Finanzhoheit bleibt erhalten<sup>205</sup>. Globalbudgets werden dagegen vom Kantonsrat für „verselbständigte Organisationseinheiten“ (z.B. Kantonsspitäler) beschlossen und in den Voranschlag aufgenommen<sup>206</sup>. Der Landrat kann im Übrigen mittels *Budgetantrag* spezifisch auf bestimmte Aufwands- und Ertragspositionen einwirken sowie Finanzbeträge bzw. Budgetkredite einstellen und zudem einzelne Budgetpositionen als verbindlich erklären<sup>207</sup>. Es ist dem Landrat dadurch möglich, die Leistungen zumindest mittelbar zu beeinflussen und das Globalbudget- bzw. Gesamtkreditprinzip zu durchbrechen<sup>208</sup>; bei einem entsprechenden Budgetantrag sind Kreditverschiebungen unzulässig<sup>209</sup>. Die Leistungsaufträge für die Dienststellen werden dagegen vom Regierungsrat beschlossen. Erhebliche Änderungen (z. B. Streichung oder Schaffung einer Produktgruppe) werden dem Landrat zur Kenntnis gebracht<sup>210</sup>.

<sup>200</sup> Abschlussbericht des Projekts Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) vom 30. Mai 2006; YVONNE REICHLIN-ZOBRIST/DEBORAH STRUB, Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) im Kanton Basel-Landschaft, in: BIAGGINI/ACHERMANN/MATHIS/OTT (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft III, Liestal 2007 216.

<sup>201</sup> Abschlussbericht 2006, Ziffer 5; REICHLIN-ZOBRIST/STRUB (Fn 200) 220.

<sup>202</sup> Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats vom 21. November 1994 (OGL/BL) 44; REICHLIN-ZOBRIST/STRUB (Fn 200) 223.

<sup>203</sup> Abschlussbericht 2006, Ziffer 5; REICHLIN-ZOBRIST/STRUB (Fn 200) 220.

<sup>204</sup> FHG/BL 29.

<sup>205</sup> REICHLIN-ZOBRIST/STRUB (Fn 200) 221.

<sup>206</sup> FHG/BL 30a-1 REICHLIN-ZOBRIST/STRUB (Fn 200) 225; vgl. Verordnung zum Globalbudget der Kantonsspitäler und der Kantonalen Psychiatrischen Dienste (Globalbudget-Verordnung) vom 14. August 2007 4.

<sup>207</sup> FHG/BL 29-2ter.

<sup>208</sup> Abschlussbericht 2006, Ziffer 5; REICHLIN-ZOBRIST/STRUB (Fn 200) 220.

<sup>209</sup> Abschlussbericht 2006, Ziffer 6.2.

<sup>210</sup> REICHLIN-ZOBRIST/STRUB (Fn 200) 220, 225.

219. Eine vom Landrat überwiesene *Motion* beauftragt den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Änderung oder Ergänzung der Kantonsverfassung, einer Vorlage zur Änderung, Ergänzung oder zum Erlass eines Gesetzes oder eines Dekrets, einer Vorlage für eine andere in die Zuständigkeit des Landrates fallende Massnahme bzw. für einen Landratsbeschluss oder mit der Unterbreitung eines Berichtes<sup>211</sup>. Das Recht zur Einreichung von Motionen steht Mitgliedern des Landrates, Kommissionen sowie Fraktionen zu. Nach der Überweisung einer Motion hat der Regierungsrat grundsätzlich zwei Jahre Zeit zur Unterbreitung der entsprechenden Vorlage<sup>212</sup>. Das die Motion einbringende Ratsmitglied ist anlässlich der Beratung zur Änderung des Wortlauts der Motion befugt<sup>213</sup>. Mit der Unterbreitung einer Vorlage oder eines Berichts des Regierungsrats gilt die Motion als „formell erfüllt“<sup>214</sup>.

220. Überweist der Landrat ein *Postulat*, ist der Regierungsrat verpflichtet, binnen eines Jahres einen bestimmten Gegenstand zu prüfen, ihm über die Abklärungen zu berichten und Antrag zu stellen. Mit einem Postulat kann auch eine Einladung an den Regierungsrat zu einem bestimmten Vorgehen oder Verhalten in dessen Zuständigkeitsbereich ergehen<sup>215</sup>. Einreichungsberechtigt sind Mitglieder des Landrates, Kommissionen und Fraktionen<sup>216</sup>.

221. Zwölf Parlamentsmitglieder können mit einer *parlamentarischen Initiative* ausgearbeitete Entwürfe unterbreiten für den Erlass, die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Verfassungs-, Gesetzes- und Dekretsbestimmungen sowie für Beschlüsse über Kantonsreferenden und Kantonsinitiativen<sup>217</sup>.

## Praxis

222. Die Einführung der WoV sei relativ früh steckengeblieben, meint die Kontaktperson<sup>218</sup>, weil das Parlament nicht auf seine Kompetenzen verzichten wollte. Ausser den Spitälern werden nur ausgelagerte, interkantonale Institutionen mit Globalbudget geführt (Universität, FHNW, Rheinhäfen).

223. Den Budgetantrag, mit welchem der Landrat punktuell in den Budgetprozess eingreifen könne, habe es schon vor der WoV gegeben; er ist verbindlich für den Regierungsrat. Das Instrument wird häufig benutzt: 2009 gab es 47 Budgetanträge.

224. Es gibt immer wieder Motionen, die in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fallen; sie werden dann in ein Postulat umgewandelt. Vielen Abgeordnete ist der Unterschied zwischen Motion und Postulat unbekannt.

---

<sup>211</sup> OGL/BL 34-1 und 34-3.

<sup>212</sup> OGL/BL 34-3

<sup>213</sup> Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats vom 21. November 1994 (GOLR/BL) 45.

<sup>214</sup> GOLR/BL 46-1.

<sup>215</sup> OGL/BL 35-1 und 35-3.

<sup>216</sup> OGL/BL 35-2.

<sup>217</sup> OGL/BL 36-1 und § 36-1bis.

<sup>218</sup> Gespräch mit Walter Mundschin, Landschreiber BL, vom 19. November 2010.

## 12 Kanton Schaffhausen

### Normative Ausgestaltung

225. Das Schaffhauser Versuchsprojekt WoV wurde ab 1995 lanciert<sup>219</sup>. Die flächen-deckende Einführung der WoV in der kantonalen Verwaltung wurde Ende 2005 vom Volk jedoch abgelehnt. Dies führte dazu, dass namentlich die leistungs- und wirkungs-orientierte Steuerung des Finanzhaushalts nur partiell eingeführt wurde und somit kein einheitliches Steuerungsmodell angewendet wird<sup>220</sup>. Im August 2009 wurde beschlos-sen, insgesamt zehn Dienststellen der kantonalen Verwaltung definitiv in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu überführen und diesen ab dem Jahr 2011 Leis-tungsaufträge und Globalbudgets zu bewilligen. Zwei ursprünglich der WoV unterste-hende Verwaltungseinheiten werden dagegen ab dem Jahr 2011 in der Staatsrechnung wieder nach dem konventionellen System geführt<sup>221</sup>.

226. Die Steuerung der Aufgaben und Kosten erfolgt grundsätzlich über die *Gesetz-gebung* sowie, im Rahmen des Budgetverfahrens, über die Möglichkeiten des Kantons-rates bzw. dessen Mitglieder, mit Änderungsanträgen Einfluss auf die Leistungsaufträge und Globalbudgets der WoV-Dienststellen zu nehmen. Diese Einflussmöglichkeiten sind kurzfristiger Natur<sup>222</sup>. Handelt es sich um gesetzlich festgelegte Aufgaben und Kosten, können diese im Rahmen des Budgetprozesses allerdings nicht kurzfristig be- einflusst werden. In einem derartigen Fall hilft jedoch die sogenannte *WoV-Motion*, mittels derer bei WoV-Verwaltungseinheiten die Abänderung eines Leistungsauftrages oder des Globalbudgets verlangt werden kann.

227. Werden der Leistungsauftrag oder Leistungen geändert, namentlich im Rahmen des Budgetprozesses oder mittels WoV-Motion, muss das Globalbudget entsprechend angepasst werden. Werden solche Änderungen anlässlich der Beratungen des Voran-schlages in der vorberatenden Kommission oder im Kantonsrat beantragt, muss der Re-gierungsrat die Auswirkungen des Antrages darlegen<sup>223</sup>.

228. Gemäss KV/SH 58-1 ist der Kantonsrat zur Erteilung von *Aufträgen* an den Re-gierungsrat befugt. Richtliniencharakter hat der Auftrag dann, wenn der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat. Den Begriff des Auftrags findet man explizit wieder im Zusammenhang mit dem Postulat. Als Aufträge im weiteren Sinn können nament-lich die Motion sowie die WoV-Motion bezeichnet werden.

229. Jedes Ratsmitglied ist berechtigt, mittels einer *Motion* „den Erlass, die Änderung oder die Ergänzung der Verfassung, von Gesetzen, von Dekreten oder von Beschlüs-sen“ zu verlangen, welche im Kompetenzbereich des Kantonsrates liegen<sup>224</sup>.

---

<sup>219</sup> Vorlage des Regierungsrates vom 26. Juni 2007 „Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (Definitive Überführung einzelner Dienststellen in die wirkungsorientierte Verwaltungsführung); ADRIAN RITZ, 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen, Eine Bilanz aus der Sicht von Legislative und Exekutive, in: LIENHARD/RITZ/STEINER/LADNER (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern 2005 47 f.

<sup>220</sup> HEIMGARTNER/DIETRICH (Fn 2) 54.

<sup>221</sup> Beschluss betreffend die definitive Überführung von Dienststellen in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung sowie die Rückführung von Dienststellen in das konventionelle System vom 17. August 2009.

<sup>222</sup> Bericht (Fn 219) 16.

<sup>223</sup> FHG/SH 31a-3.

<sup>224</sup> GOKR/SH 67

230. Nach KV/SH 31 sind 100 Stimmberechtigte zur Einreichung einer *Volksmotion* befugt. Sie ist zu begründen. Im Kantonsrat wird die *Volksmotion* grundsätzlich analog zur Motion eines der Ratsmitglieder behandelt.

231. Für die WoV-Dienststellen können Globalbudgets mit entsprechenden Leistungsaufträgen beschlossen werden<sup>225</sup>. Mit deren Einführung verlor der Kantonsrat gewisse Kompetenzen im Zusammenhang mit der Bewilligung des Staatsvoranschlags, z.B. die Möglichkeit, eine bestimmte Budgetposition zu streichen. Um diesen Verlust zu kompensieren bzw. um auf Globalbudgets bzw. Leistungsaufträge einwirken zu können, wurde als neues Steuerungsinstrument die sogenannte WoV-Motion verankert<sup>226</sup>.

232. Mit der *WoV-Motion* kann der Kantonsrat die Änderung des Leistungsauftrages und/oder des Globalbudgets verlangen<sup>227</sup>. Die WoV-Motion ist somit das spezifische Instrument, mit dem das Parlament konkret auf die Leistungen und Kosten der WoV-Dienststellen Einfluss nehmen kann<sup>228</sup>. Die WoV-Motion ersetzte übrigens das (weniger wirksame) Instrument des „Auftrages in Verwaltungsbereichen mit Globalbudget“, welches mit Wirkung per 1. April 2010 aufgehoben wurde<sup>229</sup>. Müssen die Rechtsgrundlagen modifiziert werden, damit ein Leistungsauftrag oder das Globalbudget abgeändert werden können, kommt der WoV-Motion der Charakter einer *gewöhnlichen Motion* zu. Allerdings sind bei der WoV-Motion jeweils zusätzlich die Auswirkungen auf das Globalbudget darzulegen. Eine WoV-Motion, die dem Regierungsrat überwiesen wird, hat im Übrigen dieselben Wirkungen wie eine gewöhnliche Motion, da sie den Regierungsrat verpflichtet, „Bericht und Antrag über die Inhalte der überwiesenen Motion vorzulegen (Änderung von Rechtsgrundlagen und Auswirkungen auf das Globalbudget)“.

233. Dem Kantonsrat bleibt es unbenommen, über eine *gewöhnliche Motion* „ebenso direkt“ auf die unmittelbare Steuerung der Aufgaben einzuwirken wie mit der WoV-Motion<sup>230</sup>. Zudem hat der Kantonsrat bzw. haben dessen Mitglieder die Möglichkeit, anlässlich der Budgetberatungen auch bezüglich WoV-Verwaltungseinheiten entsprechende, das Globalbudget oder den Leistungsauftrag betreffende *Änderungsanträge* zu stellen<sup>231</sup>.

234. *Einreichungsberechtigt* sind die einzelnen Ratsmitglieder, das Büro sowie die Kommissionen des Kantonsrats. Die WoV-Motion kann jederzeit eingereicht werden. Im Antrag bzw. der Begründung der WoV-Motion muss aufgezeigt werden, „auf welche Weise der entsprechende Leistungsauftrag und gegebenenfalls die entsprechenden Rechtsgrundlagen oder das Globalbudget zu ändern sind“<sup>232</sup>. Die WoV-Motion kann, mit Zustimmung des Ratsmitglieds, das die WoV-Motion als erstes unterzeichnet hat, zurückgezogen oder abgeändert werden<sup>233</sup>. Eine erheblich erklärte WoV-Motion auferlegt dem Regierungsrat die Pflicht, spätestens zusammen mit dem nächsten Voran-

---

<sup>225</sup> FHG/SH 31a-1.

<sup>226</sup> Vgl. dazu auch Schaffhauser Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 7. März 2010 – Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (Definitive Überführung einzelner Dienststellen in die wirkungsorientierte Verwaltungsführung) vom 17. August 2009 67.

<sup>227</sup> GOKR/SH 70b-1.

<sup>228</sup> Bericht (Fn 219) 16.

<sup>229</sup> Gesetzesänderung vom 17. August 2009, in Kraft getreten am 1. April 2010.

<sup>230</sup> Bericht (Fn 219) 16.

<sup>231</sup> FHG/SH 31a-3.

<sup>232</sup> GOKR/SH 70b-1.

<sup>233</sup> GOKR/SH 70c-3.

schlag einen Bericht und einen Antrag vorzulegen<sup>234</sup> – dies, weil die WoV-Motion auch immer ein Globalbudget betrifft<sup>235</sup>.

235. Als *Vorteil der WoV-Motion* wurde der Umstand genannt, dass der Kantonsrat nun bereits bei der „Rechnungsabnahme“ Einfluss auf die WoV-Dienststellen nehmen kann<sup>236</sup>. Zudem könne mit der WoV-Motion die Exekutive gezwungen werden, bereits nach der Überweisung der WoV-Motion zu handeln – anders als bei der gewöhnlichen Motion, für deren Erledigung die Exekutive mindestens zwei Jahre Zeit habe<sup>237</sup>.

236. Der Kantonsrat ist befugt, mittels eines erheblich erklärten *Postulats* dem Regierungsrat einen Auftrag zu erteilen<sup>238</sup>. Es auferlegt damit dem Regierungsrat die Pflicht, eine bestimmte Angelegenheit zu überprüfen und soweit möglich im Sinne des Auftrags tätig zu werden. Durch den Auftrag wird die Entscheidungsbefugnis des Regierungsrates allerdings nicht beschränkt<sup>239</sup>.

237. Gemäss KV/SH 58-2 steht dem Kantonsrat das Recht zu, in seinem Zuständigkeitsbereich *Grundsatzbeschlüsse* zu fassen.

## Praxis

238. Nach Auskunft der Kontaktperson<sup>240</sup> wurde das Instrument des Auftrages in Verwaltungsbereichen mit Globalbudget tatsächlich nie benutzt und deshalb durch die WoV-Motion ersetzt. Eine Praxis dazu gibt es also noch nicht, doch scheint das neue Instrument von den Betroffenen allgemein gut aufgenommen zu werden.

## 13 Kanton Graubünden

### Normative Ausgestaltung

239. Nachdem mit ersten Pilotbetrieben bereits seit 1999 Erfahrungen gesammelt werden konnten<sup>241</sup>, fasste der Bündner Grosse Rat 2006 den Beschluss, die WoV im Rahmen des Reformprojekts „GRiforma“ flächendeckend und in drei Etappen in der kantonalen Verwaltung bzw. bei sämtlichen 39 Dienststellen einzuführen<sup>242</sup>. Gleichzeitig wurden zu diesem Zweck verschiedene Erlasse teilrevidiert. Diese Teilrevisionen betrafen namentlich das Grossratsgesetz<sup>243</sup> sowie das Gesetz über den Finanzhaushalt

<sup>234</sup> GOKR/SH 70d-1.

<sup>235</sup> Bericht Regierungsrat 2007 16.

<sup>236</sup> GOKR/SH 70c-1; Protokoll der 21. Sitzung vom 10.12.2007 des KR SH 1033, Votum Richard Bühler in der Eintretensdebatte betreffend Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 26. Juni 2007.

<sup>237</sup> Protokoll der 21. Sitzung vom 10.12.2007 des KR SH 1038, Votum Regierungsrat Heinz Albicker in der Eintretensdebatte betreffend Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes.

<sup>238</sup> GOKR/SH 71-1.

<sup>239</sup> GOKR/SH 71-2.

<sup>240</sup> Telefonisches Gespräch mit Christian Ritzmann, stellvertretender Staatschreiber SH, vom 9. November 2010.

<sup>241</sup> Schlussbericht über die verlängerte Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform „GRiforma“, Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 12. Juni 2006 995, 997; Bericht über die Auswertung der Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform GRiforma, Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 4. März 2003 5.

<sup>242</sup> Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 31. März 2009 1781.

<sup>243</sup> Gesetz über den Grossen Rat vom 8. Dezember 2005 (GRG/GR).

und die Finanzaufsicht<sup>244</sup>, welches explizit der Regelung der „wirkungsorientierten Steuerung der staatlichen Leistungen“ dient<sup>245</sup>. Bereits im Rahmen einer früheren Parlamentsreform, die 2003 in Kraft trat und die namentlich das Ziel hatte, die Arbeitsweise des Grossen Rates NPM-tauglich zu machen, wurden als neue parlamentarische Instrumente der *Auftrag* sowie der *Grundsatzbeschluss* eingeführt.

240. Die zentrale Aufgabe des Grossen Rates ist die *Gesetzgebung*, die „Teil der politischen und strategischen Steuerung“ bildet<sup>246</sup>. Im Zuge von WoV wurde verlangt, dass eine „Veränderung hin zu finaler, d.h. leistungs- und wirkungsorientierteren Gesetzgebung“ stattfinden solle. Mit Bezug auf die „politischen und strategischen Planungen“ arbeiten der Grosse Rat und die Regierung grundsätzlich zusammen, wobei aber die Kompetenzen der einzelnen Organe unangetastet bleiben<sup>247</sup>. Als Planungsinstrumente stehen namentlich das Regierungsprogramm und der Finanzplan sowie der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan zur Verfügung.

241. Gemäss KV/GR 34-3 ist es dem Grossen Rat, im Rahmen der Wahrnehmung seiner Planungsaufgaben, erlaubt, zur Weiterführung der Planungen der Regierung *Aufträge* zu erteilen<sup>248</sup>. Der Auftrag ermöglicht es dem Grossen Rat namentlich, die rollende Planung zu überwachen und, falls erforderlich, einzugreifen<sup>249</sup>.

242. Das 2003 auf Gesetzesstufe eingeführte parlamentarische Instrument des *Auftrags* ersetzte die Motion und das Postulat<sup>250</sup>. Der Auftrag ist nicht – wie es die Motion war – auf das einzelne Ratsmitglied zugeschnitten, sondern ein Instrument des Grossen Rates zur Steuerung künftiger Entscheide. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese vom Grossen Rat selber, von der Regierung oder von der Verwaltung zu treffen sind<sup>251</sup>. Zwar wurde der Auftrag im Zusammenhang mit der WoV eingeführt, doch wäre dieser auch mit dem bisherigen System kompatibel gewesen<sup>252</sup>.

243. Wird die Regierung per Auftrag aufgefordert, den Grossen Rat bei der Ausübung eigener Kompetenzen zu unterstützen, kommt jenem die Wirkung einer *Weisung* zu<sup>253</sup>, welche in allen wesentlichen Teilen verbindlich ist. Der Auftrag muss – im Rahmen der Verfassungs- und übrigen Rechtsordnung – auf zweckmässige Weise erfüllt bzw. bestmöglich umgesetzt werden. Liegen veränderte Umstände vor, oder beachtete der Grosse Rat gewisse Umstände nicht, können diese von der Regierung berücksichtigt werden. Aus dem Gesagten folgt, dass die Verantwortung der Regierung entsprechend beschränkt ist. Dies gelte für die Vorlage von Entwürfen zu Gesetzen und Kreditbeschlüssen.

<sup>244</sup> Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden vom 30. August 2007 (FFG/GR).

<sup>245</sup> FFG/GR 1-1.

<sup>246</sup> Botschaft 2006 1033.

<sup>247</sup> GRG/GR 60.

<sup>248</sup> KV/GR 34-3; GRG/GR 64-2.

<sup>249</sup> NORBERT BRUNNER, in: BÄNZIGER, MENGIARDI, TOLLER & PARTNER, Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubündens, N 8 ad Art. 34.

<sup>250</sup> CLAUDIO RIESEN, Graubünden: Umfassende Parlamentsreform, in: PARLAMENT (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen) 1/2002 41; Wortlautprotokoll des Grossen Rates des Kantons Graubünden vom 26. März 2002 713.

<sup>251</sup> Bericht Teilrevision 2001 26; Wortlautprotokoll 2002 713.

<sup>252</sup> Wortlautprotokoll 2002 713.

<sup>253</sup> GRG/GR 47-1.

244. Wird mit dem Auftrag die Aufforderung an die Regierung verbunden, selber Massnahmen bzw. Regelungen zu treffen oder einen Anwendungsakt vorzunehmen, hat er die Eigenschaft einer *Richtlinie*<sup>254</sup>. Die Regierung ist bei ihren konkreten Entscheiden somit nicht gebunden und darf in begründeten Fällen von der Richtlinie abweichen. Die Regierung ist nur verpflichtet, gegenüber dem Parlament Rechenschaft abzulegen. Auch mit Bezug auf den Auftrag im Sinne von KV/GR 34-3 wird explizit festgehalten, dass dieser dem Grossen Rat im Zuständigkeitsbereich der Regierung kein unmittelbares Weisungsrecht einräumt<sup>255</sup>.

245. *Einreichungsberechtigt* sind, neben Kommissionen und Fraktionen, auch mindestens zwanzig Ratsmitglieder<sup>256</sup>. Die Regierung hat dem Grossen Rat spätestens in der übernächsten Session nach der Einreichung eines Auftrags einen diesbezüglichen Bericht zu unterbreiten<sup>257</sup>. Dabei kann die Regierung die Überweisung, Abänderung, Abschreibung oder Ablehnung des Auftrags beantragen. Die Ratsmitglieder, welche einen Auftrag einbringen, sind befugt mit Mehrheitsbeschluss den Auftrag vor Ende der Beratungen zurückzuziehen. Nach allfälliger Diskussion und Beratung kann der Grosse Rat den Auftrag entweder ablehnen oder der Regierung überweisen. Der Wortlaut des Auftrages kann auf entsprechenden Antrag aus der Mitte des Rates oder der Regierung modifiziert werden. Den Ratsmitgliedern, welche einen Auftrag einbringen, steht das Recht zu, per Mehrheitsbeschluss zu verlangen, dass in einer Gegenüberstellung über den ursprünglichen und den allenfalls abgeänderten Text abgestimmt wird. Ein Rückzug des Auftrages ist in diesem Fall unzulässig.

246. Beim *Grundsatzbeschluss* handelt es sich um ein Instrument der politischen Planung des Grossen Rates, mit welchem er Leitlinien für spätere Entscheidungen festlegt. Diesem ist es gestattet, Grundsatzbeschlüsse in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich sowie zu den Planungen der Regierung zu fassen<sup>258</sup>. Das zuständige Organ trifft damit die Pflicht, in die vorgegebene Richtung zu planen oder Lösungen zu entwickeln<sup>259</sup>. Gemäss regierungsrätlicher Botschaft kommt dem Grundsatzbeschluss im Gesetzgebungsverfahren *Weisungscharakter* zu, welche die Regierung und die Verwaltung binden. Abweichungen seien nur in Ausnahmefällen zulässig<sup>260</sup>. Im Regierungsbereich wirke der Grundsatzbeschluss dagegen als Richtlinie, welche die Planung der Regierung anleite. Dieser gestatte dem Grossen Rat, „sich an den wichtigsten Prozessen der Politik gestaltend zu beteiligen, wie es dem kooperativen Verständnis der Gewaltenteilung“ entspreche. Die Legislative lege die allgemeine politische Richtung fest, während die Regierung die konkreten Massnahmen bestimme. An anderer Stelle wird zur Natur des Grundsatzbeschlusses gesagt, dass dieser nicht die Kraft habe, die künftigen Entscheide im Voraus festzulegen; es handle sich bei diesem bloss um eine „Richtschnur“, von der gewisse Abweichungen zulässig bleiben. Immerhin könne mit diesem aber der weitere Gang des Entscheidverfahrens in eine bestimmte Richtung gesteuert werden; der Grosse Rat sollte mit dem Grundsatzbeschluss bereits im Stadium der Planung und Entwicklung von Lösungen Einfluss ausüben können<sup>261</sup>.

---

<sup>254</sup> GRG/GR 47-1.

<sup>255</sup> Vgl. GRG/GR 64-2.

<sup>256</sup> GRG/GR 47-2.

<sup>257</sup> GOGR/GR 67ff.

<sup>258</sup> GRG/GR 46-1.

<sup>259</sup> GRG/GR 46-2.

<sup>260</sup> Bericht Teilrevision 2001 26, 40.

<sup>261</sup> RIESEN (Fn 250) 41.

247. Mit dem Antrag auf *Direktbeschluss* wird verlangt, dass der Grosse Rat in seinem eigenen Kompetenzbereich über einen bestimmten Gegenstand – namentlich im Zusammenhang mit der Ausübung bundesstaatlicher Mitwirkungsrechte – Beschluss fasst<sup>262</sup>.

### Praxis

248. Gemäss der befragten Kontaktperson<sup>263</sup> bestehen in GR *keine besonderen Probleme* mit dem Auftrag, weil sich die erreichte Lösung in ihrer rechtlichen Ausgestaltung ohne weiteres als anwendbar erwiesen hat. Auch ist der Auftrag nicht als Kompensation zum Machtverlust des Parlaments, sondern eher zur Vereinfachung des Parlamentsbetriebes geschaffen worden. Alle scheinen die Ansicht zu teilen, dass verbindliche Aufträge im Kompetenzbereich der Regierung mit dem Gewaltenteilungsprinzip nicht vereinbar wären.

249. Der Auftrag wird *recht oft benützt*: von 62 parlamentarischen Vorstössen im Jahre 2008 waren deren 27 Aufträge, die restlichen 35 Anfragen. Im 2009 gab es 33 Aufträge bei 80 Vorstössen. Hingegen wurde bis anhin der Grundsatzbeschluss im Planungsbereich nicht benutzt.

250. Auch die *Abänderbarkeit* des Wortlauts eines Auftrags hat sich in der Praxis bewährt. Die Regierung stellt zwar nur selten Änderungsanträge. Hingegen gibt es solche aus der Mitte des Parlaments, sei es, weil gewisse Abgeordnete eine andere Sicht der Dinge, sei es, weil sich die Verhältnisse geändert haben.

## **14 Kanton Thurgau**

### Normative Ausgestaltung

251. Erste Grundlagen für die Einführung der WoV wurden im Kanton Thurgau bereits 1994 geschaffen; ab Ende 1995 wurde diese dann unter dem Projekttitel „Optima TG“ sukzessive implementiert<sup>264</sup>.

252. Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat einmal pro Jahr einen *Finanzplan* vor, den dieser zur Kenntnis nimmt<sup>265</sup>. Der unter Berücksichtigung des Finanzplans erstellte Voranschlag wird dem Grossen Rat überwiesen<sup>266</sup>. Während der Regierungsrat für die Genehmigung der Leistungsaufträge der Ämter und Anstalten und die Vorlage der Globalbudgets zuständig ist<sup>267</sup>, genehmigt der Grosse Rat bloss die Summen der *Globalbudgets*, sowie Einzelpositionen, die nicht Bestandteil von Globalbudgets sind<sup>268</sup>.

253. Eine *Motion* beauftragt den Regierungsrat, „für den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung einer Verfassungsvorschrift, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Ver-

<sup>262</sup> GRG/GR 50.

<sup>263</sup> Interview mit Claudio Riesen, Kanzleidirektor GR, vom 10. November 2010.

<sup>264</sup> Antwort des Regierungsrates vom 2. Juli 1996 auf eine Motion vom 12. Februar 1995 betreffend wirkungsorientierte Verwaltungsführung, in: Protokoll Nr. 14 des Grossen Rates vom 8. Januar 1997.

<sup>265</sup> FHG/TG 3-1 und 4.

<sup>266</sup> FHG/TG 5-2.

<sup>267</sup> FHG/TG 5-4.

<sup>268</sup> FHG/TG 5a.

ordnung oder eines Grossratsbeschlusses einen formulierten Entwurf zu unterbreiten<sup>269</sup>. Der Regierungsrat kann dem Grossen Rat dann einen „Antrag auf Entlastung“ stellen, wenn er den mit der Motion erteilten Auftrag als nicht erfüllbar erachtet. Einreichungsberechtigt sind die einzelnen (bzw. mehrere) Ratsmitglieder oder Ratskommissionen.

254. In Verwaltungsbereichen mit Globalbudgets kann dem Regierungsrat mit einer *Leistungsmotion* der Auftrag erteilt werden, bei bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes alternatives Leistungsniveau oder ein vorgegebenes neues Leistungsziel ins Globalbudget aufzunehmen oder ein bestehendes Leistungsziel zu streichen<sup>270</sup>. Fehlt für das alternative Leistungsniveau oder das neue Leistungsziel eine hinreichende gesetzliche Grundlage, muss diese vorgängig angepasst werden. Hierzu ist eine entsprechende *Motion* einzureichen. Dasselbe gilt für den Fall, in dem das zu streichende Leistungsziel auf einem konkreten Gesetzauftrag beruht. Der Regierungsrat ist verpflichtet, auf eine erheblich erklärte Leistungsmotion hin dem Grossen Rat spätestens im übernächsten Globalbudget die von diesem verlangte Vorlage vorzulegen. Eine Leistungsmotion ist bereits mit dem nächsten Globalbudget umzusetzen, falls sie bis Ende Januar eingereicht und erheblich erklärt wird<sup>271</sup>. Zur Einreichung einer Leistungsmotion befugt sind dreissig Mitglieder des Grossen Rates sowie die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission. Unter gewissen Voraussetzungen ist ein Rückzug der Leistungsmotion möglich<sup>272</sup>.

255. Mit einer *Parlamentarischen Initiative* kann dem Grossen Rat der Auftrag erteilt werden, aufgrund eines ausgearbeiteten Entwurfes den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung einer Verfassungsvorschrift, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses zu prüfen<sup>273</sup>. Einreichungsberechtigt sind die einzelnen oder mehrere Ratsmitglieder oder Ratskommissionen.

## Praxis

256. Nach Angaben der Staatskanzlei Thurgau<sup>274</sup> zielt eine Leistungsmotion darauf ab, einen einzelnen Produktgruppenbereich aus dem Globalbudget zu entfernen. Als Motion ist sie grundsätzlich verbindlich, aber auch unabänderbar, also nicht flexibel. Mit der Einführung der Leistungsmotion wollte man ein grundlegendes und längerfristiges Instrument zur Leistungssteuerung schaffen, das nicht dem direkten Eingriff in ein bereits vorliegendes Budget dienen soll und als *Kompensation* zu einem gewissen Kompetenzverlust des Parlaments verstanden wurde. Besondere Abgrenzungsschwierigkeiten zu weiteren Instrumenten gab es nicht.

257. Seit dem Jahr 2000 wurde das Instrument der Leistungsmotion bloss *viermal benutzt*, davon dreimal fälschlicherweise, zu einem falschen Gegenstand oder als falsches Mittel, oder unter der Verletzung der Zeitvorgabe. Nur ein einziges Mal wurde eine korrekt eingereichte Leistungsmotion vom Parlament erheblich erklärt (Erhöhung

---

<sup>269</sup> GOCR/TG 46.

<sup>270</sup> GOCR/TG 48.

<sup>271</sup> GOCR/TG 49.

<sup>272</sup> GOCR/TG 48-6.

<sup>273</sup> GOCR/TG 43.

<sup>274</sup> Schriftliche Stellungnahme von Ricarda Zurbuchen, Leiterin Kanzleidienste/Parlamentsdienste TG vom 22. November 2010.

der Verkehrssicherheit auf den Thurgauer Strassen). Bei Nichterfüllen einer Leistungsmotion gibt es keine andere Sanktion als die parlamentarische Initiative, die aber auf eine Gesetzesänderung abzielt und nicht ein Instrument der Budgetsteuerung ist.

258. Mit der WoV sind ganz allgemein die Anforderungen an das Parlament gestiegen; es findet eine Schulung der Verantwortlichen durch die Finanzverwaltung statt.

## 15 Kanton Tessin

### Normative Ausgestaltung

259. Im Kanton Tessin verfügen die Abgeordneten über die *parlamentarische Initiative* betreffend Änderung der Verfassung, der Gesetze und der Beschlüsse (*decreto legislativo*), welche sich, wenn sie als allgemeine Anregung formuliert ist, entweder an den Regierungsrat oder an eine Kommission richten kann (GRG/TI 100).

260. Im Jahre 2002 wurde die *Motion* neu umschrieben, in dem Sinne dass mit ihr keine neuen Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlagen, bzw. entsprechende Änderungen beantragt werden können, sondern nur noch „Massnahmen von allgemeinem Interesse“ (*provvedimenti di interesse generale*), deren Zweckmässigkeit der Staatsrat zu prüfen hat (GRG/TI 101-1). Dabei kann es sich auch um konkrete Massnahmen handeln<sup>275</sup>.

261. Die Motion wird unmittelbar an den Regierungsrat überwiesen, der dem Grossen Rat innert sechs Monaten Bericht erstattet (101-3). Wenn der Regierungsrat mit dem Vorschlag nicht oder nur teilweise einverstanden ist, kann der Motionär während einem Monat verlangen, dass die Motion und der Bericht des Regierungsrates an eine Kommission überwiesen werden, die innert einem Jahr dem Grossen Rat Bericht erstattet (101-4). Wenn der Grosse Rat der Motion zustimmt, ist sie für den Regierungsrat verbindlich, unter Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregelung (101-5).

### Praxis

262. Motionen sind im Tessin sehr *häufig*: 56 von Januar bis November 2010. Sie können Verordnungen betreffen, indem sie ausgearbeitete Entwürfe für Verordnungsänderungen vorschlagen<sup>276</sup>, Eingaben an den Bund beantragen<sup>277</sup>.

263. Es werde aber auch manchmal versucht, mit Motionen in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich der Regierung einzugreifen, z.B. betreffend Ernennung von Angestellten, was der Regierungsrat mit Bezug auf GRG/TI 101-5 dann als unzulässig erkläre<sup>278</sup>.

<sup>275</sup> MICHELE ALBERTINI, Sull'ammissibilità di mozioni il cui oggetto rientra nella sfera di competenza esclusiva del Consiglio di Stato, Rechtsgutachten vom 13. Januar 2003, in: RDAT-II 2003

<sup>276</sup> Vgl. z.B. eine Motion Edo Bobbià vom 22. Februar 2010 betreffend Bauverordnung.

<sup>277</sup> Vgl. z.B. eine Motion Raoul Gisletta vom 16. Dezember 2008 betreffend Winterpneuobligatorium, mit positiver Antwort des Regierungsrates vom 16. Juni 2009.

<sup>278</sup> Mitteilung von GUIDO CORTI an den Autor vom 10. Dezember 2010.

## 16 Kanton Wallis

### Normative Ausgestaltung

264. 1994 wurde im Kanton Wallis beschlossen, mit Bezug auf die Verwaltung und das Parlament Reformen einzuleiten. Im Rahmen des 1998 begonnenen Projekts „Administration 2000“ erfolgte die versuchsweise Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, mit „Politikkontrakten“ „Managementkontrakten“ und „Ausführungskontrakten“, bezüglich vorerst sechs Dienststellen<sup>279</sup>. 2005 wurde die WoV flächendeckend für alle Dienststellen der Verwaltung eingeführt<sup>280</sup>.

265. Der Kern des Staats- und Verwaltungssteuerungs-Instrumentariums bildet, wohl zusammen mit der Gesetzgebung, die integrierte Mehrjahresplanung, die politischen, strategischen und operativen Leistungsaufträge sowie die zugehörigen Controllingberichte<sup>281</sup>. Der Grosse Rat und der Staatsrat legen die politischen Leistungsaufträge fest; diese bilden Teil der Mehrjahresplanung und des Voranschlags<sup>282</sup>. Die politischen Leistungsaufträge enthalten die von jeder Verwaltungseinheit zu erreichenden politischen Ziele sowie die vom Staat und seiner Verwaltung mittels der übertragenen Leistungen zu erzielenden Wirkungen und Resultate<sup>283</sup>. Die integrierte Mehrjahresplanung wird vom Staatsrat erstellt und dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme unterbreitet, wobei dieser jenem sachliche und zeitliche *Abänderungsanträge* stellen darf. Das erste Jahr der integrierten Mehrjahresplanung und der Voranschlag sind deckungsgleich<sup>284</sup>. Im Übrigen ist es der Staatsrat, der, insbesondere gestützt auf das jährliche Budget, die Globalbudgets für jede Dienststelle, geordnet nach politischen Zielen und Produktgruppen, festlegt<sup>285</sup>. Mit der Staatsrechnung und dem Geschäftsbericht legt der Staatsrat dem Grossen Rat jährlich Rechenschaft ab; dieser prüft Rechnung und Bericht und berät über deren Genehmigung<sup>286</sup>.

266. Mit der *Motion* wird der Staatsrat verpflichtet, zu einem Verfassungsartikel, einem gesetzgeberischen Erlass oder einem Beschluss, welcher im Kompetenzbereich des Grossen Rates liegt, einen Entwurf vorzulegen<sup>287</sup>.

267. Mit dem *Postulat* wird der Staatsrat um Prüfung einer konkreten Frage sowie zur Vorlage eines Berichtes oder von Anträgen ersucht. Das Postulatsbegehren kann eine Angelegenheit der Oberaufsicht betreffen<sup>288</sup>. Die Beantragung von Massnahmen, welche in die delegierten gesetzgeberischen Zuständigkeiten des Staatsrates fallen, und jene, die in seiner ausschliesslichen Zuständigkeit sind, darf lediglich mittels Postulats erfolgen.

<sup>279</sup> RIEDER/WIDMER, (Fn 30) 136 ff.

<sup>280</sup> Botschaft des Staatsrates vom 14. Januar 2004 zum Entwurf zur Änderung des Gesetzes vom 24. Juni 1980 über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle; HEIMGARTNER/DIETRICH, (Fn 2) 40; RIEDER/WIDMER (Fn 30) 144.

<sup>281</sup> Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle vom 24. Juni 1980 (FHG/VS) 15bis-3.

<sup>282</sup> FHG/VS 15ter-1a und 15bis-1.

<sup>283</sup> FHG/VS 15ter-1b und c.

<sup>284</sup> FHG/VS 23-2.

<sup>285</sup> FHG/VS 31b.

<sup>286</sup> FHG/VS 27.

<sup>287</sup> ORBG/VS 110.

<sup>288</sup> ORBG/VS 111.

268. Mit einer *parlamentarischen Initiative* kann der Entwurf eines Verfassungsartikels, eines gesetzgeberischen Erlasses oder eines dem Referendum unterstellten Beschlusses eingereicht werden. Die parlamentarische Initiative muss vollständig ausgearbeitet und gehörig begründet sein<sup>289</sup>.

### Praxis

269. Nach Auskunft der Kontaktperson<sup>290</sup>, ist der Einfluss des Parlamentes durch die Einführung der WoV und vor allem des Leistungsauftrags *grösser* geworden.

270. Der *Budgetprozess* beginnt anfangs September. Der Staatsrat legt sein Budget mit dem Projekt des Leistungsauftrages vor. Dann geht das an die thematische Kommission. Die thematische Kommission diskutiert oder lädt die Dienstchefs ein zu Sitzungen, um den Leistungsauftrag miteinander auszuhandeln. In der Regel wird 95% des Vorschlags der Dienststelle angenommen. Aber schon in der Kommission gibt es viele Abänderungsvorschläge. Dann geht das Papier mit den Abänderungsvorschlägen der Kommission an die Finanzkommission, welche eine globale Einschätzung der Situation vornimmt und sich für oder gegen die Vorschläge ausspricht. Meistens nimmt die Finanzkommission die Vorschläge der thematischen Kommissionen an, ausser es wären sehr grosse finanzielle Auswirkungen damit verbunden. Hat dann einmal die Finanzkommission zugestimmt, geht das Papier ans Parlament. Im November folgt die Eintretensdebatte, in welcher mit Formularen, die der Parlamentsdienst aufgearbeitet hat, weitere Vorschläge hinterlegt werden können. Dann gehen diese Abänderungsvorschläge wieder an die thematische Kommission, welche sie berät und sich dafür oder dagegen ausspricht. Die Vorschläge der thematischen Kommission gehen dann wieder an die Finanzkommission, welche ebenfalls das Recht hat, sich dafür oder dagegen auszusprechen. Auch der Staatsrat gibt seine Meinung ab. Im Dezember wird dann im Grossen Rat abgestimmt, falls es Uneinigkeiten gibt. Das letzte Wort hat also das Parlament, doch wenn es vom Staatsrat oder von den Kommissionen Opposition gibt, spurt er meist ein.

271. Das Parlament hat also *wesentlich an Einfluss gewonnen*. Die Frage ist, ob die Parlamentarier diese Einflussmöglichkeit wahrnehmen oder nicht. In einem Milizparlament ist es relativ schwierig, Vorschlägen zu unterbreiten, weil die Ratsmitglieder ja nicht so sachkundig sind wie die Verwaltung auf der anderen Seite.

272. Aus diesem Grund besteht *kein eigentlicher Bedarf, neue Instrumente einzuführen*. Allerdings ist der Einfluss des Parlaments auf die langfristige Planung gleich null, hier könnte man daran denken, eine Planungsmotion einzuführen. Für die bestehenden Parlamentarischen Vorstösse fehlt ein Kontrollmechanismus, der jetzt aufgebaut ist. Der Regierungsrat wird jedes Jahr berichten müssen, ob und wie die Motionen umgesetzt worden sind.

273. Hingegen sind einzelne Dienststellen mit der WoV nicht so zufrieden und beklagen sich über zu starke Einflussnahme des Parlaments. Aber allgemein ist das Zusammenspiel vom Parlament und Verwaltung gut, auch wenn gelegentlich mal Konflikte auftreten.

---

<sup>289</sup> ORBG/VS 108.

<sup>290</sup> Gespräch mit Claude Bumann, Chef des Parlamentsdienstes VS, vom 5. Dezember 2010.

## 17 Kanton Jura

274. Im Kanton Jura wird die Motion, ohne Bezugnahme auf die betroffenen Kompetenzbereiche, als für die Regierung in jeder Hinsicht verbindlicher Auftrag konzipiert. Art. 28 des Gesetzes über die Organisation des Parlaments sieht nämlich vor, dass die Motion die Regierung beauftragt, einen Entwurf für eine Verfassungsbestimmung, ein Gesetz oder einen Beschluss vorzulegen, oder ihr verbindliche Anweisungen gibt für Massnahmen, die sie zu treffen hat oder Vorschläge, die sie unterbreiten muss<sup>291</sup>. Diese Vorschrift ist seit der Schaffung des Kantons im Jahre 1978 in Kraft.

275. Nach Auskunft der Kontaktperson<sup>292</sup> hat im Jura das Parlament einen gewissen Vorrang gegenüber der Regierung, sodass diese auch in ihrem Zuständigkeitsbereich den verbindlichen Anweisungen der Legislative zu folgen hat. In der Praxis soll sie dies aber nur widerstrebend tun, wobei es auch vorkommen könne, dass eine Motion für unzulässig erklärt wird.

## IV Stellungnahmen in der Lehre zum Auftrag

276. Der Auftrag wird von einem Teil der Lehre<sup>293</sup> dem Interventionsinstrumentarium zugeordnet, welches sowohl Oberaufsichts- als auch Initiierungszwecken dient. Zwischen den kantonalen Interventionsinstrumenten bestehen in Bezug auf Terminologie, Gegenstand und Wirkung *erhebliche Differenzen*. Das Interventionsinstrumentarium ergänzt das Steuerungsinstrumentarium des Parlaments, zu welchem (zumindest nach einem Teil der Literatur<sup>294</sup>) namentlich die Gesetzgebung, die Gesamtplanung, Teil-/Sachplanungen und Einzelakte und das Berichtswesen<sup>295</sup> zählen.

277. Die in der Rechtslehre anzutreffenden Beschreibungen des Auftrags sind weitgehend deckungsgleich. Als Modell oder zumindest Inspirationsquelle für die Regelung des Auftrags dürfte verschiedenen Kantonen namentlich der „Muster-Rahmenerlass WoV“ gedient haben, der 1998 von DANIEL BRÜHLMEIER, THEO HALDEMANN, PHILIPPE MASTRONARDI und KUNO SCHEDLER publiziert wurde<sup>296</sup>.

278. Die sich mit dem Auftrag befassenden Autoren bezeichnen diesen gemeinhin als *wichtigstes*, bzw. als bedeutendes<sup>297</sup> Parlamentsinstrument, das im Rahmen von WoV

<sup>291</sup> Art. 28 de la Loi d'organisation du Parlement du 9 décembre 1998 : « *La motion charge le Gouvernement de présenter un projet de disposition constitutionnelle, de loi ou de décret, ou lui donne des instructions impératives au sujet de mesures à prendre ou de propositions à soumettre* ».

<sup>292</sup> Telefongespräch mit Sigismond Jacqod, Chancelier JU, vom 16. Dezember 2010.

<sup>293</sup> Grundlegend ANDREAS LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005 318.

<sup>294</sup> Die Terminologie ist uneinheitlich: So bezeichnet URS V. ARNOLD, Das Parlament im Modell des New Public Managements, Parlamentarische Funktionen und Prozesse im Wandel, St. Gallen, 2006 166, namentlich den Auftrag als Steuerungsinstrument, während MASTRONARDI/SCHEDLER (Fn 2) 82 ff. den parlamentarischen Steuerungsmitteln u.a. das Globalbudget, den Auftrag, das Gesetz und Politische Indikatoren zuordnen.

<sup>295</sup> LIENHARD (Fn 292) 256, 278, 311, 314 ff.

<sup>296</sup> BRÜHLMEIER/HALDEMANN/MASTRONARDI/SCHEDLER, New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, ZBI 1998 297 ff. Der Wortlaut des Kommentars zum (den Auftrag betreffenden) Art. 16 ist weitgehend identisch mit den entsprechenden Ausführungen in dem 1998 (in 1. Auflage) veröffentlichten Werk von PHILIPPE MASTRONARDI/KUNO SCHEDLER (Fn 2).

<sup>297</sup> URS BOLZ/ANDREAS LIENHARD, Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, in: ZBI 2001, 23.

entwickelt worden sei<sup>298</sup>. Er gewährleiste sowohl der rechtsetzenden als auch der vollziehenden Gewalt „eine stufengerechte Beteiligung an NPM“. In der Lehre wird der Auftrag als das „allgemeine“ bzw. „indirekte“ Steuerungs- bzw. Interventionsinstrument der Legislative beschrieben, mit welchem diese „künftige Entscheide steuern könne, unabhängig davon, ob diese von ihm selber oder von Regierung und Verwaltung zu treffen sind“<sup>299</sup>. Der Auftrag könne auf allen Gebieten „staatlicher Aufgabenerfüllung“ verwendet werden, sei sehr flexibel und könne die klassischen Instrumente Motion und Postulat sowie – in weiten Bereichen – die parlamentarische Initiative ersetzen<sup>300</sup>. Namentlich zur Einleitung bzw. Anregung von Massnahmen im Kompetenzbereich der Exekutive diene der Auftrag; sowohl „kurzfristige wie auch mittelfristige Erwartungen an die Regierung“ liessen sich mit ihm anbringen<sup>301</sup>. Er erlaube eine wirksame Steuerung der Exekutive und der Verwaltung, ohne diese von deren Verantwortung zu entbinden. Hervorgehoben wird, dass der Auftrag – im Gegensatz etwa zur klassischen Motion – nicht ein Instrument des einzelnen Ratsmitglieds, sondern „organbezogen“ und somit ein Instrument des Parlaments als Institution sei. Ein Auftrag könne aus diesem Grund anlässlich der Parlamentsberatungen inhaltlich diskutiert und abgeändert werden<sup>302</sup>. Das Antragsrecht der Parlamentsmitglieder sowie jenes der Kommissionen, Fraktionen und der Regierung bleibe allerdings erhalten.

279. Mit Bezug auf die *Wirkung* eines Auftrages macht die Lehre *unisono* die unterdessen bestens bekannte Differenzierung: Betreffe der Auftrag (bzw. die entsprechende Massnahme) den Kompetenzbereich des Parlaments, habe dieser *Weisungscharakter* und sei für die Regierung in allen wesentlichen Inhalten verbindlich; der Wille der Legislative sei – in den Schranken der Verfassung und der weiteren Rechtsordnung – bestmöglich zu realisieren bzw. „auf zweckmässige Weise zu befolgen“. Veränderte oder vom Parlament nicht beachtete Umstände könnten allerdings berücksichtigt werden. Werde dagegen die Exekutive mit der Erarbeitung einer Regelung oder der Vornahme eines Anwendungsaktes beauftragt, welche deren Zuständigkeitsbereich betreffen, werde jene durch den Auftrag in ihrem Entscheid nicht gebunden; der Auftrag entfalte für sie somit bloss die Wirkung einer *Richtlinie*. Das Parlament bestimme in diesem Fall die Leitlinien und die Kriterien, welche die Exekutive zu befolgen habe. Abweichungen von der Richtlinie seien nur zulässig, wenn solche genügend begründet würden<sup>303</sup>. Weiche die Regierung von einem Auftrag mit Richtliniencharakter ab, sei sie jedoch lediglich verpflichtet, diesbezüglich Rechenschaft abzulegen. Ein Auftrag

<sup>298</sup> ARNOLD (Fn 294) 166; LIENHARD (Fn 293) 320. Nicht zu vergessen ist, dass die herkömmlichen Instrumente, insbesondere die Motion, ähnliche bzw. gar identische Möglichkeiten wie der Auftrag bieten; NICOLAS SCHMIDT, *New Public Management im Parlament, Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen*, Zürich/Chur 2008 49.

<sup>299</sup> MASTRONARDI/SCHEDLER (Fn 2) 84; BRÜHLMEIER ET AL. (Fn 296) 310; vgl. PHILIPPE MASTRONARDI/PATRIK STADLER, *Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell*, ZBl 2003, 393, 411; FRITZ BRECHBÜHL, *Kanton Solothurn: „Auftrag“ als neues Element in der Reihe der parlamentarischen Vorstösse*, in: *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, 2000/1, 12 der den Anwendungsbereich des Auftrags beschränkt, indem er im Auftrag „das allgemeine Instrument“ sieht, mit dem „künftige Entscheide im Bereich der WOV“ gesteuert werden können.

<sup>300</sup> MASTRONARDI/SCHEDLER, (Fn 2) 83 ff; LIENHARD (Fn 293) 321.

<sup>301</sup> ARNOLD (Fn 294) 144 ff.

<sup>302</sup> ARNOLD (Fn 294) 144 und 166; MASTRONARDI/SCHEDLER (Fn 2) 84; BRÜHLMEIER ET AL. (Fn 296) 311.

<sup>303</sup> LIENHARD (Fn 293) 320; ARNOLD (Fn 294) 144, 166; BRÜHLMEIER ET AL. (Fn 296) 311; MASTRONARDI/SCHEDLER (Fn 2) 84; VITAL ZEHNDER, *Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft: Rechtsgrundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit und des interkantonalen Vertrags*, Zürich 2007 235; vgl. auch BOLZ/LIENHARD (Fn 296) und mit Bezug auf das Solothurner WoV-Modell, MASTRONARDI/STADLER (Fn 299) 411, die eine Abweichung beim Vorliegen von „guten Gründen“ bejahen.

könne gegebenenfalls selbst dann als Richtlinie behandelt werden, wenn dieser konkrete Anweisungen enthalte; diese seien bloss als Beispiele zu verstehen. Selbst in der Gestalt einer Richtlinie habe der Auftrag aber erhebliches politisches Gewicht, verletze aber die Zuständigkeitsordnung dennoch nicht.

280. Die Unterscheidung zwischen dem Auftrag als Weisung und als Richtlinie wirke sich ebenfalls auf die Verbindlichkeit einer allenfalls vom Parlament gesetzten *Erledigungsfrist* aus<sup>304</sup>. Eine Abgrenzung der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche voneinander sei im Übrigen mit Blick auf sämtliche Interventionsinstrumente vorzunehmen: „Um eine ausgewogene Machtverteilung zwischen Parlament und Regierung anzustreben, müssen die Interventionsinstrumente zwar auch im Zuständigkeitsbereich von Regierung und Verwaltung greifen. Weil aber die Verantwortungsbereiche zu wahren sind, kommt ihnen diesfalls lediglich eine abgeschwächte Wirkung zu“<sup>305</sup>.

281. Im Kompetenzbereich der Exekutive wird der Auftrag als „unmittelbar sanktionslos“ beschrieben. Dessen Erfüllung zu überwachen sei die Angelegenheit der durch das Parlament ausgeübten Oberaufsicht. Befolge die Exekutive den ihr erteilten Auftrag nicht und komme es zum Konflikt mit dem Parlament, könne dieses von dessen Rechtsetzungs- und Finanzkompetenzen Gebrauch machen. Ergehe ein Auftrag zudem zusammen mit einem Globalkreditbeschluss, könne der Kredit im folgenden Jahr gekürzt werden, falls der Auftrag nicht erfüllt werde<sup>306</sup>.

282. Für den Fall, dass die Exekutive einen Auftrag nicht wie gewünscht erfülle, wird im Übrigen oft vorgeschlagen, die *parlamentarische Initiative*<sup>307</sup> oder (im Fall eines unerfüllten Auftrags im Budgetbereich) die „Budget-Initiative“<sup>308</sup> im Sinne eines Sanktionsmittels einzusetzen.

283. Als Auftrag besonderer Prägung wird in der Lehre übrigens – neben dem Grundsatzbeschluss<sup>309</sup> – auch der „*Politische Indikator*“ erwähnt, mit dem die Exekutive verpflichtet werden kann, einen bestimmten Indikator (Kennzahl) für eine Produkte- bzw. Leistungsgruppe vorzusehen<sup>310</sup>.

## V Schlussfolgerungen

284. Nach Durchsicht der den Kanton Aargau betreffenden Unterlagen zum Auftrag, und dem Vergleich mit anderen Kantonen bzw. Gemeinwesen möchte ich im Folgenden meine ersten *Schlussfolgerungen* darlegen, auf welchen sodann die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten aufgebaut werden können.

<sup>304</sup> BRÜHLMEIER ET AL. (Fn 296) 311.

<sup>305</sup> LIENHARD (Fn 293) 319. Zum Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive im Rahmen der WoV vgl. PHILIPPE MASTRONARDI, Gewaltenteilung unter NPM, Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, ZBl 1999 449 ff.

<sup>306</sup> BRÜHLMEIER ET AL. (Fn 296) 311.

<sup>307</sup> MASTRONARDI/SCHEDLER (Fn 2) 86; ARNOLD (Fn 294) 148.

<sup>308</sup> ARNOLD (Fn 294) 149; im Kanton Solothurn ist die „Budget-Initiative“ als „Detaillierung des Globalbudgets“ bekannt, wobei diese nicht zu verwechseln ist mit der „Globalbudgetinitiative“ im Sinne einer Volksinitiative; MASTRONARDI/STADLER, (Fn 299) 413 f.

<sup>309</sup> BRÜHLMEIER ET AL. (Fn 296) 312; ZEHNDER (Fn 303) 235.

<sup>310</sup> MASTRONARDI/SCHEDLER (Fn 2) 87 f.; ARNOLD (Fn 294) 145 f.

## 1 Problematische Unterscheidung nach Zuständigkeitsbereichen

285. Ich halte dafür, dass für die rechtliche Ausgestaltung des parlamentarischen Auftrags die *Unterscheidung nach dem Kompetenzbereich* der Regierung bzw. des Parlaments mehr Nach- als Vorteile bringt und deshalb wohl besser aufgegeben werden sollte. Ich bin mir bewusst, dass diese Unterscheidung, mit teilweise unterschiedlicher Ausgestaltung, in einer stattlichen Anzahl der untersuchten Gemeinwesen bekannt ist. Man findet sie namentlich in BE (Kanton und Stadt), FR, SO, SH, GR und NE.

286. Die Unterscheidung beruht auf der grundsätzlich richtigen Annahme, dass sich aus der Rechtsordnung ein *Zuständigkeitsbereich des Parlaments* und ein *Zuständigkeitsbereich der Regierung* ableiten lassen, die von beiden Organen zu beachten sind. Es ist ja der eigentliche Sinn der Gewaltenteilung als „umfassende Ordnungsidee“, dass die staatlichen Aufgaben auf verschiedene und unterschiedlich zusammengesetzte Staatsorgane verteilt sind, und dass jedes dieser Organe seine Tätigkeiten nur im Rahmen dieser Kompetenzordnung vornehmen darf<sup>311</sup>.

287. Dahinter verbirgt sich aber die problematische Auffassung, dass sich die Zuständigkeiten der Regierung und des Parlaments immer auf *verschiedene, klar unterscheidbare Sachbereiche*, d.h. Sachverhalte beziehen, sodass sich letztlich die gesamte Staatstätigkeit nach inhaltlichen Kriterien dem einen oder dem anderen Organ zuordnen lässt. Dass dem nicht so ist, zeigt der staatspolitische Alltag. Regierung und Parlament, wie auch das Volk, befassen sich nicht mit unterschiedlichen, sondern meist mit denselben Fragen und Problemen, allerdings nicht zum gleichen Zeitpunkt, nicht in derselben Funktion, nicht mit derselben Intensität und, vor allem, nicht mit derselben Rechtswirkung<sup>312</sup>. Dies bedeutet, dass in vielen Fragen, allerdings nicht gleichzeitig, sondern gestaffelt, sowohl das Volk und das Parlament, wie auch die Regierung und die Verwaltung zuständig sind, sodass eine oberflächliche Zuordnung zum einen oder anderen Staatsorgan zu abstrakt und künstlich erscheint.

288. Vor allem aber läuft die im Zusammenhang mit dem Auftrag vorgenommene Unterscheidung zwischen einem besonderen Kompetenzbereich der Regierung und einem davon zu trennenden Kompetenzbereich des Parlaments Gefahr, auf einer *statischen Betrachtungsweise* zu beruhen, die ausser Acht lässt, dass die Kompetenzordnung im Rechtsstaat nicht in Stein geschrieben ist, sondern nach bestimmten Verfahren, und namentlich auf Antrag des Parlaments, jederzeit abgeändert werden kann. In einer demokratischen Verfassung gibt es also keinen „eigenen“ Zuständigkeitsbereich der Regierung, in den das Parlament unter keinen Umständen eingreifen darf. Die sich aus dem Gesetz ergebende Unzulässigkeit eines verbindlichen Auftrags im Kompetenzbereich der Regierung kann vom Parlament relativ einfach umgangen werden, namentlich mit dem Instrument der parlamentarischen Initiative.

289. Dazu kommt, dass es oft ausserordentlich *schwierig* ist zu entscheiden, welches Organ in welchem Masse in einem bestimmten Bereich zuständig ist. Da müssen Verfassungsbestimmungen, Gesetze und Verordnungen miteinander in Beziehung gebracht und ausgelegt sowie Präzedenzfälle und allenfalls Literatur berücksichtigt werden. Aus-

<sup>311</sup> BGE 136 I 241, 250; HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, 4. Aufl. Basel 2008 191 ff.

<sup>312</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I L'Etat, 2. Aufl. Bern 2006 N 1723 ; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées, Lausanne 1978 N 379.

legungsfragen werden naturgemäss oft unterschiedlich beantwortet. Gelehrte, Gerichte, Studenten, Verwaltungen und Anwälte vermögen solche Fragen kompetent anzugehen, Abgeordnete aber kaum. Nicht etwa weil sie dazu funktionell unfähig sind, sondern weil es ihnen mit dem Auftrag immer in erster Linie um ein politisches Anliegen geht. Wie sich dieses Anliegen in die bestehende Kompetenzordnung einfügt, erscheint für sie vorerst einmal sekundär. Wenn nun aber diese Einfügung zu einem Zulässigkeitsfilter heraufgespielt wird, fehlt nur ein kleiner Schritt zum Vorwurf der politischen Manipulation.

290. Ausserdem nimmt die Regierung bzw. die Verwaltung in der Beantwortung der Frage der jeweiligen Zuständigkeit des Parlaments oder der Regierung bezüglich der vom Auftrag anvisierten Massnahme regelmässig eine *dominante Rolle* ein, ist also gleichsam Richterin und Partei. Der regierungsrätliche Befund darüber ist sozusagen letztinstanzlich, entgegen rechtsstaatlichen Gepflogenheiten, und entscheidet damit abschliessend über die Rechtswirkung des Auftrags. Kein Wunder, dass sich die Abgeordneten nicht sonderlich darüber freuen, mehr oder weniger schulmeisterlich belehrt zu werden, dass ihr Auftrag den Kompetenzbereich der Regierung beschneidet und deshalb nicht entgegengenommen werden kann.

291. Einigermassen verwirrend wirkt auch die Vorstellung, dass sich die staatlichen Kompetenzen quasi abschliessend auf die Regierung und das Parlament verteilen lassen, denn das Parlament übt ja die meisten seiner Zuständigkeiten mit einem anderen Staatsorgan aus, nämlich mit dem *Volk*. Was dem Parlament zusteht, „gehört“ also nicht nur den Abgeordneten, sondern auch den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, in dem sie fakultativ oder obligatorisch dem Resultat einer parlamentarischen Initiative oder einer Motion zustimmen können bzw. müssen, damit diese Vorstösse ihre gesuchte Rechtswirkung tatsächlich entfalten. Aus dieser Perspektive wird auch ersichtlich, auf welch schwachen Füüssen der Anspruch der Regierung steht, in einem bestimmten Bereich allein zuständig zu sein.

292. Als Begründung für die Unterscheidung nach Kompetenzbereichen und den Richtliniencharakter des Auftrags im Kompetenzbereich des Regierungsrats wird regelmässig auf das *Legalitätsprinzip* verwiesen, das es dem Parlament nicht erlaube, von der bestehenden Zuständigkeitsordnung abzuweichen. Dem kann entgegnet werden, dass das Parlament aus der Perspektive des Legalitätsprinzips sicher stärker legitimiert ist als die Regierung und die Verwaltung, denn es nimmt ja immerhin, zusammen mit dem Volk, die Rolle des Gesetzgebers ein. Es scheint also einigermassen widersprüchlich, ihm das Legalitätsprinzip entgegenzuhalten, um den Kompetenzbereich der Regierung und der Verwaltung vor demokratisch legitimierten Eingriffen zu schützen.

## **2 Weisungscharakter, Richtlinienwirkung, Abweichungsbegründung und Rückkehrstrategie**

293. Vereinfacht ausgedrückt hat die Unterscheidung nach Kompetenzbereichen in einem ersten Schritt dazu geführt, für jeden Bereich *ein eigenes parlamentarisches Instrument* vorzusehen. So gab es und gibt es noch oft im Zuständigkeitsbereich des Parlaments die mit einer Vorlagepflicht verbundene Motion, im Zuständigkeitsbereich der Regierung das zu einer Prüfung einladende Postulat, wobei die Beachtung der jeweiligen Zuständigkeitsregelung lange Zeit so selbstverständlich erschien, dass sie gar nicht erwähnt werden musste.

294. Über die Figur der „unechten Motion“ im Bund und anderswo ist es dann, in einem zweiten Schritt, zu einer scheinbaren Ausweitung der parlamentarischen Vorstossmöglichkeiten gekommen. Mit unterschiedlich benannten Instrumenten (Motion, Auftrag, *recommandation*) wurde es den Abgeordneten ermöglicht, in den Kompetenzbereich der Regierung vorzustossen, allerdings unter der Voraussetzung, dass diesen Vorstössen lediglich *Richtlinienwirkung* zukommt. Einer Richtlinie kann man folgen, muss es aber nicht, während eine Weisung ausgeführt werden muss. Soweit ersichtlich ist diese auf den ersten Blick bestechende Umschreibung der unterschiedlichen Rechtswirkung der parlamentarischen Vorstösse in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen der Regierung und des Parlaments zuerst im Rahmen der Vorarbeiten zur Totalrevision der Berner KV aufgetaucht. Mit der Einführung der WoV hat sie dann eine beträchtliche Ausbreitung erlebt, schien sie doch geradezu ideal, um dem Parlament mehr Einflussmöglichkeiten zu gewähren.

295. Um dem Anliegen der Regierung und der Lehre nachzukommen, dem Parlament gewisse Kompensationsmechanismen im WoV-Bereich zuzugestehen, wurde sodann in einem dritten Schritt vorgeschrieben, dass von einem Vorstoss mit Richtlinienwirkung nur *mit Begründung* abgewichen werden kann. Auch hier ist die Gewichtsverlagerung zugunsten des Parlaments eher symbolisch, indem die Regierung, um zu tun oder zu lassen, was ihr beliebt, einfach sagen muss, weshalb. Solange die Begründung einseitig und endgültig von der Exekutive geliefert wird und darüber im Parlament nicht abgestimmt werden kann<sup>313</sup>, behält sie, die Exekutive, klar die Oberhand.

296. Bei näherer Betrachtung ist selbst die *Rechtsfolge* der Zuordnung eines Auftrags zum Bereich der Regierung oder des Parlaments weniger klar, als sie auf den ersten Blick erscheinen mag. Auch bei Weisungscharakter verbleibt dem Regierungsrat nämlich oft ein nicht unbedeutender Spielraum, namentlich in Bezug auf den *Inhalt* der vorzulegenden Norm oder vorzunehmenden Massnahme. Auf der anderen Seite kann sich eine einfache Richtlinienwirkung in bestimmten Fällen politisch als kaum umgehbar erweisen.

297. Als praktisch von wenig Nutzen hat sich auch erwiesen, was man als *Rückkehrstrategie* bezeichnen kann, nämlich die Pflicht der Regierung, dem Parlament einen Erlassentwurf zur Abänderung der bestehenden Kompetenzverteilung vorzulegen, wenn sie mit dem Anliegen des Auftrags nicht einverstanden ist, das Parlament diesen aber überwiesen hat. Logisch betrachtet, handelt es sich um die zwingende Konsequenz der Ausweitung des Gegenstandes der parlamentarischen Vorstösse auf die gesamte staatliche Tätigkeit und der sich aus der Gewaltenteilung ergebenden Notwendigkeit, die bestehende gesetzliche Kompetenzverteilung zu beachten. Wenn das Parlament die Regierung zu einem Tun verpflichtet, das der gegebenen Zuständigkeitsregelung widerspricht, muss zuerst diese Regelung mittels einer Gesetzesrevision angepasst werden. Diese Auffassung lag auch dem Gutachten Georg Müller vom 3. Juni 2004 (Supra N 32) zugrunde.

298. In der Praxis schießt diese Regelung am Ziel vorbei, ja mag im Einzelfall *unverhältnismässig* erscheinen. Dass das Parlament in einem ganz bestimmten Einzelfall der Regierung in ihrem Kompetenzbereich zwingende Vorgaben machen will, muss nicht heissen, dass der gesamte betroffene Bereich in die Zuständigkeit des Parlaments

---

<sup>313</sup> Vgl. JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Quelques observations au sujet de la loi sur le Parlement et des thèses de Martin Graf, LeGes 2/2003 17-19.

zurückgeführt werden muss. Ausserdem kann die neue Zuständigkeitsordnung, falls sie tatsächlich vom Parlament genehmigt und allenfalls vom Volk abgesehnet wurde, auf den Einzelfall, der sie ausgelöst hat, infolge des Rückwirkungsverbots gar nicht angewendet werden.

299. Entscheidend ist also nicht, in welchen Zuständigkeitsbereich eine von einem parlamentarischen Vorstoss geforderte Massnahme fällt, denn die entsprechende Regelung kann Änderungen erfahren. Entscheidend ist auch nicht, ob der Vorstoss als verbindliche Weisung oder als Richtlinie aufzufassen ist, oder welche Begründung für eine Abweichung angeführt wird. Entscheidend ist immer und nur, *welche politische Wirkung* ein Vorstoss entfaltet und ob der Regierungsrat bereit ist, darauf einzugehen.

300. Wenn die Exekutive bereit ist, einen Auftrag umzusetzen, wird sie sich überlegen müssen, ob sie dies selbständig tun kann, z.B. durch einen Entscheid oder eine Verordnungsänderung, oder ob es dazu einer Gesetzesrevision bedarf, die dem Parlament vorgelegt werden muss. Wenn sie aus irgendwelchen Gründen nicht bereit oder nicht gewillt ist, dem Antrag zu folgen, stellt sich die Frage, ob das Parlament gewillt und in der Lage ist, ihr allenfalls seinen Willen aufzuzwingen, und wie es dies bewerkstelligen kann.

### 3 Regierungsrat vs. Parlamentsouveränität

301. Im Bereich der parlamentarischen Vorstösse impliziert die Unterscheidung nach Zuständigkeitsbereichen, dass Regierung und Parlament grundsätzlich *gleichgestellte Organe* sind und als gleichwertige Partner auftreten, sodass ein eigentliches Gleichgewicht zwischen ihnen hergestellt und durchgesetzt werden muss, und kein Organ gegenüber dem anderen Vorrang genießt.

302. Diese Auffassung scheint *im Kanton Aargau* weit verbreitet zu sein. Nach Ansicht des Vaters der Kantonsverfassung von 1980 ist die Vorstellung einer Gleichordnung von Regierung und Grosse Rat verfassungsrechtlich abgesichert<sup>314</sup>. Gemäss KV/AG 76 ist der Grosse Rat „*die gesetzgebende und die oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons*“, während KV/AG 87 den Regierungsrat als „*die leitende und die oberste vollziehende Behörde des Kantons*“ bezeichnet. Dass es gleich zwei „oberste kantonale Behörden“ gibt (und dass das Volk nicht dazu gehört) mag erklären, weshalb sich die Auffassung einer für beide Behörden verbindlichen Kompetenzaufteilung, und die sich daran anschliessende Unterscheidung der Rechtsfolge eines Auftrags als Weisung oder als Richtlinie, auf der normativen Ebene – aber nicht in der Praxis! – ziemlich widerstandslos durchgesetzt haben. Dieses Denken in getrennten Vorgärten wurde in die WoV hineingetragen, in dem der, mehr vermutete als gelebte, Kompensationsbedarf zugunsten des Parlaments dazu führte, den Wirkungsbereich des Auftrags auf die Kompetenzebene des Regierungsrates auszuweiten, aber eben lediglich als Richtlinie, von welcher nur mit Begründung abgewichen werden darf. Bezeichnend ist vor allem, dass die durch die Einführung der WoV bedingte Parlamentsreform von der Regierung, und nicht vom Parlament selbst ausging.

<sup>314</sup> KURT EICHENBERGER, Kommentar KV/AG, Aarau 1986 293, hält dafür, dass der Aargauer Regierungsrat in seiner strukturell-verfassungsrechtlichen Stellung dem Grossen Rat gleichgeordnet ist; er gebe unter diesen beiden ersten Gewalten keine bestimmte Gewichtsverteilung.

303. Im *Bund* ist, mit der Annahme des ParlG, der Vorstellung, dass Bundesversammlung und Bundesrat „gleichwertige Organe“ sind, eine relativ klare Absage erteilt worden<sup>315</sup>. Nach BIAGGINI kennt das schweizerische Bundesverfassungsrecht „*keinen Geheim- oder Arkanbereich von Regierung und Verwaltung*“<sup>316</sup>. Der Gesetzgeber und der Grossteil der Lehre gehen von einer relativen Parlamentsouveränität aus, die sich insbesondere darin ausdrückt, dass parlamentarische Vorstösse grundsätzlich den gesamten Bereich der Staatstätigkeit betreffen können, und dass im Konfliktfall der Standpunkt des Parlaments überwiegt. Allerdings muss dabei – das verlangt die Verfassung – die gesetzliche Kompetenzordnung beachtet werden, was aber nicht bedeutet, dass sie nicht abgeändert werden kann.

304. In den *Kantonen* ist die Situation infolge Volkswahl der Regierungen nicht unbedingt identisch mit jener im Bund, aber auch hier bezeichnen die meisten Kantonsverfassungen das Parlament als „oberste kantonale Behörde“ bzw. als oberste kantonale Aufsichtsbehörde<sup>317</sup>, und die Kantonsregierung als die oberste leitende, planende, vollziehende und verwaltende Behörde des Kantons<sup>318</sup>. Immerhin entscheiden die Kantonsparlamente häufig über Kompetenzkonflikte zwischen den obersten kantonalen Behörden<sup>319</sup>, was auf eine gewisse Vorrangstellung hinweist. Ausschlaggebend dürfte aber vor allem sein, dass das Gesetz ganz allgemein, speziell aber in der Referendumsdemokratie, der Verordnung und den Verfügungen vorgeht, dass demnach der demokratische Gesetzgeber der Exekutive, selbst wenn diese vom Volk gewählt wird, nicht gleichgestellt werden kann. Parlamentssuprematie ist also auch in den Kantonen kein Fremdwort.

305. Weder die Vorstellung eines Kompetenzreservats der Regierung noch die Idee einer eigentlichen Parlamentsouveränität vermögen den Ansprüchen eines demokratischen Rechtsstaates gerecht zu werden. Souverän ist nicht die Regierung, und auch nicht das Parlament. Souveränität kann höchstens das Volk beanspruchen, wobei auch das souveräne Volk an die Rechtsordnung gebunden ist. Es ist bezeichnend, dass in der Debatte über Inhalt und Grenzen des parlamentarischen Auftrags viel von Ansprüchen der Exekutive, noch mehr von Erwartungen der Legislative, wenig aber von Demokratie die Rede ist. Dabei haben sich sowohl die Kompetenzen der Regierung wie auch die Tätigkeiten des Parlaments und seiner Mitglieder an den Vorgaben des Volkes auszurichten.

#### 4 Die Probleme des parlamentarischen Auftrags sind nicht WoV-bedingt

306. Eine weitere Schlussfolgerung ist, dass die Spannungen zwischen Parlament und Regierung, die sich namentlich im Kanton Aargau im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Auftrags ergeben haben, nicht unmittelbar mit der WoV-Problematik ver-

<sup>315</sup> Vgl. BBl. 1996 II 439, 443 und BBl. 1997 III 225; RHINOW/SCHEFER (Fn 28) 437.

<sup>316</sup> BIAGGINI (Fn 17) Art. 153 N 26.

<sup>317</sup> KV/VD 91; KV/FR 94; KV/BS 80-1: „oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons“; KV/GR 30 („übt unter Vorbehalt der Volksrechte die oberste Gewalt aus“; „oberste Aufsichtsinstanz des Kantons“); KV/JU 82-1 („Le Parlement est le principal représentant du peuple.“); ähnlich KV/LU 36-1; KV/AG 76-1; KV/BL 61-1; KV/SO 66.

<sup>318</sup> KV/ZH 60-1, KV/LU 51-1; KV/UR 94-1; KV/SZ 46-1; KV/ZG, Titel des III. Abschnitts (vor KV/ZG 45); KV/OW 76-1; KV/GL 94-1; KV/FR 110; KV/BS 101-1; KV/BL 71-1; KV/AR 82-1; KV/AG 87-1; KV/TI 65-1; KV/VD 112; KV/VS 52-1; KV/GE 101; KV/JU 89-1.

<sup>319</sup> Vgl. z.B. KRG/ZH 12i; KV/BE 79-1d; KV/BS 91-1b; KV/FR 105c; KV/AG 82-1d; KV/NE 61-1g; KV/ZG 41o; KV/AR 77-1d; KV/LU 49b; KV/NW 61 Ziff. 10; KV/BL 67-1c; KV/SO 76-1f).

bunden sind. Da ist einmal die Tatsache, dass die wenigsten Aufträge im Aargau konkret auf die WoV Bezug nehmen und ihre spezifischen Abläufe betreffen, sondern regelmässig allgemeine politische Fragen beschlagen (Nr. 63). Sodann ist bezeichnend, dass im eigentlichen WoV-Bereich kein Bedürfnis nach vermehrten oder anderen Mitentscheidungsmöglichkeiten des Parlaments zu bestehen scheint. Weiter ist von Bedeutung, dass die sich auf die WoV beziehende Leistungsmotion in den Kantonen, die sie eingeführt haben (ZH, TG, SH), nur sehr wenig beansprucht wird.

307. Das ist eine *bedeutende Erkenntnis*. Der Versuchung, das Kind mit dem Bad auszuschütten, also die ganze Auftragsproblematik mit der Verabschiedung von WoV zu lösen, ist zu widerstehen, denn sie entspringt einer Illusion. Die WoV hat, zumindest in AG, den Auftrag ins Leben gerufen. Während sie sich langsam aber sicher durchgesetzt hat, ist der Auftrag ihr aber unterdessen entwachsen. Seine Probleme haben mit seiner Abstammung nichts mehr zu tun, so wie die weiterhin bestehenden Probleme der WoV kaum mit dem Auftrag zu lösen sind.

308. Die Ursache der Probleme mit dem parlamentarischen Auftrag ist also nicht in der WoV zu suchen, sondern in einer gewissen *Veränderung des Selbstverständnisses* der beiden betroffenen Gewalten, des Parlaments und der Regierung. Im Bund hat sich die Selbstaufwertung der eidgenössischen Räte schon seit einiger Zeit bemerkbar gemacht. Wichtige Schritte waren die Einführung ständiger Kommissionen<sup>320</sup>, die vermehrte Mitsprache in der Aussenpolitik<sup>321</sup> sowie die Neudefinition der Motion (Supra N 65-70). Sie geht einher mit einer zunehmenden institutionellen und funktionellen Schwächung des Bundesrates, namentlich infolge der schleichenden Aushöhlung des Kollegialprinzips durch das Departementalprinzip<sup>322</sup>. In den Kantonen kann die Entwicklung in dieselbe Richtung gehen, muss es aber nicht.

309. Als Folge dieser veränderten Selbsteinschätzung von Regierung und Parlament hat sich ihr gegenseitiges Verhältnis wohl allgemein *verschlechtert*. Beide Gewalten sind weniger gewillt, zusammen zu arbeiten, wollen sich vermehrt gegen die andere durchsetzen, bestehen auf ihren Entschlüssen.

310. Folglich liegt der Schlüssel zur Lösung des bestehenden Problems nicht in der WoV sondern in der Berücksichtigung der rechtlichen und politischen Grundlagen und Auswirkungen des *spezifischen Beziehungsgeflechtes* zwischen Parlament und Regierung im betroffenen Kanton. Wie alle Institutionen leben die parlamentarischen Vorstände nicht durch sich selbst, sondern durch die sie tragenden Ansprüche und Erwartungen der beteiligten Gewalten und Amtsträgern.

## 5 Das Verordnungs veto als mögliche Ergänzung des parlamentarischen Instrumentariums

311. Drei Kantone (SO, FR, ZH) stellen dem Parlament ein Instrument zur Verfügung, um auf Verordnungen des Regierungsrates einzuwirken. Dadurch erhöht sich der

<sup>320</sup> ParlG 42-1; BIAGGINI (Fn 17) Art. 153 N. 1.

<sup>321</sup> BV 166-1; ParlG 152.

<sup>322</sup> Vgl. den Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates vom 30. Mai 2010 betreffend die Finanzkrise und die Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, sowie den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 5. Dezember 2010 zum Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen.

Einfluss der Legislative, die über ihre eigentliche Gesetzgebungskompetenz hinausgreift und der Regierung für den Vollzug der Gesetze und die Ausführung von Gesetzesdelegationen nicht mehr völlig freie Hand lässt. Dies entspricht, mindestens zum Teil, dem Anspruch des Auftrags, sich auf die gesamte staatliche Tätigkeit beziehen zu können.

312. SO kennt als einziger Kanton das *allgemeine Verordnungsveto*. In einer Frist von 60 Tagen können 17 Kantonsräte gegen eine Verordnung, sei sie ausführender oder gesetzvertretender Natur Einspruch erheben, worauf der Kantonsrat mit einfacher Mehrheit die Verordnung zurückweisen kann, was den Regierungsrat zwingt, eine neue Vorlage auszuarbeiten. In der Praxis scheint sich das Instrument bewährt zu haben (N 214). In FR ist ein *spezialgesetzliches Veto* zur Kontrolle von Gesetzesdelegationen vorgesehen (N 173) und in ZH bedürfen bestimmte Verordnungen ebenfalls der *Genehmigung* durch den Kantonsrat (N 104). Im Bund<sup>323</sup> wie auch im AG (N 44) sind Vorschläge zur Einführung eines Verordnungsvetos hängig.

313. Dem Verordnungsveto werden *gewichtige Einwände* entgegengestellt. GEORG MÜLLER hat dezidiert gegen seine Einführung im Bund Stellung genommen, weil es einen Eingriff in die geltende Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive bedeute und das Parlament wohl überfordere<sup>324</sup>. FELIX UHLMANN hat die staatsrechtlichen Probleme aufgelistet, hält aber dafür, dass sich das eine gewisse Machtverschiebung im Vollzugsbereich bewirkende Verordnungsveto „durchaus in die schweizerische Gesetzgebungslandschaft einpassen“ liesse<sup>325</sup>.

314. Dazu muss in diesem Rahmen nicht abschliessend Stellung genommen werden. Es genügt festzustellen, dass das Verordnungsveto einigermassen *dem Zeitgeist entspricht*, indem es dem Parlament die Möglichkeit gibt, einen gewissen Einfluss auf die Verordnungstätigkeit der Regierung auszuüben, ohne selbst die Verantwortung dafür an sich zu reissen. Wie die recht positiven Erfahrungen in SO zeigen, kann es dazu beitragen, das angespannte, wenn nicht gestörte Verhältnis von Legislative und Exekutive zu beruhigen.

## VI Lösungsmöglichkeiten

315. Im Folgenden wird, im Sinne des erhaltenen Auftrags, ein *Hauptvorschlag* skizziert, welcher nach meiner Ansicht aus rechtlicher und politischer Sicht für den Kanton Aargau eine sachgerechte Lösung darstellen kann. Ich habe ihn mit meinen Mitarbeitern durchdiskutiert und für befriedigend befunden. Dazu wird eine *weitere Option* in Erwägung gezogen.

316. Meine persönliche Einschätzung kann aber nicht entscheidend sein. Es obliegt den *politischen Instanzen* des Kantons, also dem Regierungsrat und dem Grossen Rat, die Konsequenzen aus der hier vorliegenden Studie zu ziehen. Das zusammengetragene Material ist genügend breit, die angestellten Überlegungen genügend weit und die Erfahrungen in den untersuchten Kantonen genügend unterschiedlich, um auch andere Schlussfolgerungen zuzulassen.

<sup>323</sup> Vgl. die parlamentarische Initiative Thomas Müller „Mitsprache des Parlaments bei Verordnungen“ (09.511).

<sup>324</sup> NZZ 17. Februar 2009.

<sup>325</sup> FELIX UHLMANN, Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung, in: Parlament 2/2010 4-7.

## 1 Hauptvorschlag: Verzicht auf den Auftrag, Neuformulierung der Motion

317. *Verzicht auf den Auftrag:* Mit der Motion und dem Auftrag verfügen die Parlamentarier in AG über zwei Instrumente, die sich praktisch decken, da sich beide, entgegen der ursprünglichen Absicht, auf die gesamte Staatstätigkeit beziehen. Im WoV-Bereich entspricht der geltende Auftrag keinem Bedürfnis, ausserhalb ist er überflüssig und stiftet mehr Verwirrung als Befriedigung. Seine Ausgestaltung mit der Unterscheidung nach Zuständigkeitsbereichen und den abgestuften Rechtswirkungen ist zu kompliziert und hat praktisch nur zu Unbehagen geführt. Seine Aufhebung soll auch für einen Neuanfang stehen, für einen Versuch, die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung zu entspannen. Eine bloss Neugestaltung des bestehenden Auftrags vermag dieses Ziel wohl kaum zu erreichen.

318. *Neuformulierung der Motion:* Die hier vorgestellte Lösung lehnt sich an die Neuregelung der Motion im Bund (N 65-82) und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Behandlung der Motion im Kanton Tessin (N 259-263) an.

*Mit der Motion soll neu grundsätzlich alles verlangt werden können. Es muss dem Parlament möglich sein, der Regierung verbindliche Vorgaben auch für konkrete politische Anliegen zu machen. Es geht nicht um Zuständigkeiten, sondern um die Durchsetzung von politischen Entscheiden im gesamten staatlichen Tätigkeitsbereich. Diese Durchsetzung beruht aber nicht auf einem Machtwort des einen oder anderen Organs, und noch weniger auf rein rechtlichen Überlegungen, sondern kann nur das Resultat eines Prozesses sein, der alle betroffenen Behörden und Amtsinhaber in Verantwortung nimmt und auf jeder Stufe flexible Lösungen zulässt. Die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung muss dabei beachtet, und in bestimmte Verfahren darf nicht eingegriffen werden.*

319. Die Motion würde neu wie folgt umschrieben:

- Die Motion beauftragt den Regierungsrat, einen Entwurf zu einem Erlass des Grossen Rates vorzulegen oder eine Massnahme von allgemeinem Interesse zu treffen
  - *Breite Umschreibung des Gegenstandes*
  - *Die Zulässigkeit ist nicht davon abhängig, ob die Realisierung der Forderung in den Kompetenzbereich des Regierungsrates oder des Grossen Rates fällt*
  - *Erlassentwürfe können sich auf die Verfassung, das Gesetz oder das Dekret beziehen*
  - *Motionen sind immer verbindliche Aufträge*
  - *Die Vorschrift, dass die beantragte Massnahme von allgemeinem Interesse sein muss stipuliert keinen Unzulässigkeitsgrund, aber soll symbolisch darauf hinweisen, dass mit der Motion nicht Einzel- oder Partikularinteressen verfolgt werden sollen*
- Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann

- *Die Motion kann Verordnungen betreffen. Der Regierungsrat hat die Wahl, die Verordnungsänderung selbst vorzunehmen, oder aber dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf vorzulegen, welcher die Verordnungskompetenz verändert, bzw. einschränkt, sodass der Grosse Rat das Begehren erfüllen kann*
- *Die Motion kann auch Einzelakte betreffen. Auch hier kann der Regierungsrat den Beschluss in eigener Zuständigkeit zu fassen, oder ihn durch eine beantragte Gesetzesänderung in die Zuständigkeit des Grossen Rates zu legen*
- Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verfügung, auf eine Wahl, auf eine Ernennung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken soll
  - *Die Motion kann konkrete Anordnungen betreffen, aber nicht in hängige Verwaltungs-, Wahl- oder Beschwerdeverfahren eingreifen*
  - *Die Vorschrift dient der Rechtssicherheit, dürfte aber vor allem symbolische Bedeutung haben*
  - *Die Unzulässigkeitserklärung erfolgt durch den Grossen Rat, auf Antrag des Regierungsrates oder der Kommission*
- Die Motion kann von jedem Abgeordneten oder von einer Kommission eingereicht werden
  - *Das erhöhte Quorum beim bestehenden Auftrag (GVG/AG 41) hat in der Praxis nicht zur beabsichtigten Stärkung der Legitimität des Auftrags geführt*
  - *Die Motion ist erst verbindlich, wenn sie vom Grossen Rat angenommen wird; ob sie von einer oder mehreren Abgeordneten beantragt wird, ist unerheblich*
  - *Kommissionsmotionen, welche der übermässigen Personalisierung einer Motion entgegenwirken sollen, werden gleich behandelt wie Motionen von Einzelmitgliedern*
- Der Wortlaut der Motion kann vom Grossen Rat auf Antrag des Regierungsrates oder der Kommission abgeändert werden
  - *Die Möglichkeit der Abänderung des Wortlautes hat sich allgemein bewährt*
  - *Sie kompensiert die Verbindlichkeit durch erhöhte Flexibilität*
  - *Keine Umwandlung der Motion in ein Postulat*
- Die Motion wird an den Regierungsrat überwiesen, der dem Grossen Rat innert 6 Monaten Bericht erstattet
  - *Der Regierungsrat beantragt Unzulässigkeitserklärung, Annahme oder Ablehnung der Motion*
  - *Auf seinen Antrag kann der Grosse Rat die Berichterstattungsfrist um drei Monate verlängern*
- Wenn der Regierungsrat mit dem Vorschlag nicht oder nur teilweise einverstanden ist, kann der Motionär während einem Monat verlangen, dass die Motion und der Bericht des Regierungsrates an eine Kommission überwiesen werden, die innert 6 Monaten dem Grossen Rat Bericht erstattet
  - *Wichtige Rolle des Motionärs, welcher vor dem Plenumsentscheid den Einbezug einer Kommission verlangen kann*
  - *Wichtige Rolle der Kommission als Bindeglied zwischen Motionär, Regierungsrat und Plenum*
  - *Zusätzliches Element der Flexibilität*

- Wenn der Grosse Rat der Motion zustimmt, ist sie für den Regierungsrat verbindlich, unter Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregelung
  - *Vom Parlament angenommene Motionen sind immer verbindlich. Der Regierungsrat hat sich diesem politischen Entscheid im Rahmen der Rechtsordnung zu fügen. Diese Rechtsfolge hat in erster Linie eine symbolische Bedeutung und soll beide Seiten anspornen, im Verlauf des Verfahrens Zugeständnisse zu machen. Es besteht kaum Gefahr, dass die grundsätzliche Verbindlichkeit der Motion zu Paralyse führt, denn die strukturelle Schwerfälligkeit des parlamentarischen Entscheidungsprozesses überlässt dem Regierungsrat einen weiten Spielraum zur Gestaltung der staatlichen Tätigkeiten.*
  - *Der Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregelung bedeutet, dass der Regierungsrat im Konfliktfall eine Gesetzesänderung beantragen muss, um die Motion umzusetzen. Wie die Erfahrungen im Bund (N 79) und in den Kantonen zeigen, wird es in der Praxis kaum dazu kommen.*
- Ist eine angenommene Motion nach einem Jahr noch nicht erfüllt, so berichtet der Regierungsrat in jeder folgenden Session, ob und wie er sie zu erfüllen beabsichtigt
  - *Das Verfahren kann nicht mit der Annahme der Motion enden, denn deren Umsetzung ist Rechtspflicht der Regierung*
  - *Der Zwang zur Rechtfertigung soll den Druck zur Erfüllung der Motion erhöhen*
- Die Kommission oder der Regierungsrat beantragt Abschreibung der Motion wenn sie erfüllt ist oder nicht aufrechterhalten werden kann
  - *Veränderte Umstände können eine Abschreibung ohne Erfüllung rechtfertigen*

320. *Beibehaltung der anderen Instrumente:* Der Antrag auf Direktbeschluss, die parlamentarische Initiative, das Postulat und die Interpellation haben sich in der Praxis bewährt und müssen beibehalten werden.

321. *Keine Einführung des Verordnungsvetos:* Die Neuformulierung der Motion im oben skizzierten Sinne erübrigt es, die Einführung des Verordnungsvetos in Erwägung zu ziehen.

## **2 Option Verordnungsveto**

322. Eine alternative Lösungsmöglichkeit zielt in dieselbe Richtung, geht dabei aber etwas weniger weit. Sie setzt sich aus drei Elementen zusammen:

*Aufhebung des Auftrages (N 317)*

*Beibehaltung der anderen Vorstösse, ohne Neuformulierung der Motion*

*Einführung des Verordnungsvetos (N 311-314)*

323. Diese Option ermöglicht es dem Grossen Rat, mittels des Verordnungsvetos bremsend auf den Vollzug einzuwirken, schliesst aber seine unmittelbare Einflussnahme auf konkrete Massnahmen, wie Einzelakte, aus. Von einer Neuformulierung der

Motion muss abgesehen werden, denn sie würde, bei Einführung des Verordnungsvetos, zu verwirrenden Doppelspurigkeiten führen.

### Schlussbemerkung

324. Beide Vorschläge gehen in Richtung einer *Verstärkung der Einflussmöglichkeiten des Parlaments* auf die Regierung. Ich bin überzeugt, dass in einer direkt-demokratischen Staatsordnung Grabenkämpfe, mit welcher sich die Exekutive gegen Übergriffe in „ihren“ Kompetenzbereich zu wehren sucht, keinen Platz haben. Gewaltenteilung ist kein Nullsummenspiel, in welchem der Eine gewinnt, was der Andere verliert. Wenn also dem Parlament das Recht zuerkannt wird, der Regierung letztlich im gesamten Bereich der Staatstätigkeit verbindliche Anweisungen zu erteilen, heisst das nicht, dass letztere in ihrer Bedeutung herabgesetzt wird. Denn dieses Recht kann und soll sich nur nach Durchlaufen eines recht schwerfälligen parlamentarischen Verfahrens durchsetzen können, in welchem der Regierung und dem Parlament in verschiedenen Etappen Gelegenheit gegeben wird, das Anliegen in die Hand zu nehmen und zu gewichten, um, wenn möglich zusammen, die beste Lösung anzustreben.

325. Die vertiefte Auseinandersetzung mit der Problematik des parlamentarischen Auftrags im Kanton Aargau und der Vergleich mit ihm ähnlichen Instrumenten in anderen Kantonen und Gemeinwesen, vor allem aber die unterschiedlichen Erfahrungen in der Praxis, haben mir Einsicht verschafft in eine Gegebenheit, die ich in diesem Ausmass nicht erwartet habe: Das Verhältnis zwischen dem Grossen Rat einerseits und dem Regierungsrat und der Verwaltung andererseits ist derzeit im Kanton Aargau von tiefem Misstrauen geprägt, ja durch Misstrauen gestört.

326. Nicht zuletzt die Tatsache, dass der Grosse Rat es für gut befunden hat, ohne meine Schlussfolgerungen abzuwarten, ein Gegengutachten zu derselben Frage in Auftrag zu geben, zeugt von der Tiefe der herrschenden Missstimmung. Neben einer nicht leicht zu rechtfertigenden Verschwendung von Energie, Zeit und Mitteln drückt dieses Vorgehen ein Verständnis der akademischen Gutachtertätigkeit aus, das die wissenschaftliche Unabhängigkeit des Unterzeichneten, namentlich als Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA), sowie der mit dem Gegengutachten betrauten Person ziemlich unverblümt in Frage stellt.

327. Die Probleme, die sich seit einigen Jahren mit dem Instrument des Auftrags ergeben haben, finden vielleicht auch auf diesem Hintergrund eine gewisse Erklärung. Von der Sache her, sind sie durchaus lösbar. Der oben skizzierte Vorschlag könnte, aller Voraussicht nach, zu ihrer Beseitigung beitragen. Solange aber die beiden fast höchsten Gewalten im Kanton nicht bereit sind, aufeinander einzugehen, um miteinander weiterzugehen, statt nebeneinander dazustehen, stehen die Chancen für eine sachgerechte Lösung nicht sehr gut.

\* \* \*