Änderungen der Kantonsverfassung

(1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, 2. Globalbudgetinitiative, 3. Delegation von Finanzbefugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission)

Kurzinformation

Die vorgeschlagenen Änderungen der Kantonsverfassung ermöglichen, die „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV) im Kanton einzuführen und die bewährte Praxis der vorzeitigen Kreditfreigabe durch eine kantonsrätliche Kommission auf der Stufe Verfassung zu verankern.

Das Kernstück der Vorlage ist die Einführung der WoV. WoV ist seit 1996 als Versuch erprobt. Die in der Versuchsphase gemachten Erfahrungen sind sehr positiv:

- **Bessere Steuerung:** WoV ermöglicht Volk, Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung eine zielorientierte Steuerung der staatlichen Tätigkeit.
- **WoV schafft Transparenz und Bürgernähe:** Die Staatstätigkeit wird unter WoV stärker am Bedarf der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet.
- **Mehrwert für alle:** Von der Reform profitieren daher alle Beteiligten (Volk, Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung) gleichermaßen.

Die Änderungen zur Kantonsverfassung umfassen drei Abstimmungspakete:

1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung:

Die Abstimmungsfrage 1 ist das Kernstück der Vorlage. Die Vorlage sieht vor, dass sich der Kantonsrat auf die Vorgabe der politischen Richtung, d.h. der Wirkungsziele des staatlichen Handelns konzentriert, während der Regierungsrat die dafür erforderlichen Massnahmen zu treffen hat und die Leistungen bestimmt, welche zu diesem Zweck zu erbringen sind.

2. Globalbudgetinitiative

Die Globalbudgetinitiative stellt ein neues Volksrecht dar. Die Stimmberechtigten können damit auf die vom Staat zu erbringenden Leistungen Einfluss nehmen. Da die Globalbudgetinitiative als Anregung zu formulieren ist, ist sie einfach: Das Initiativkomitee muss nur ein neues Ziel setzen. Die konkrete Regelung ist Sache des Kantonsrates, der an das Ziel der Initiative gebunden ist.

Die Bestimmungen zur Globalbudgetinitiative treten nur in Kraft, wenn eine Mehrheit der Abstimmungsfrage 1 (Änderung der Kantonsverfassung; Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) zustimmt.

3. Delegation von Finanzbefugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission

Bereits heute kann die Finanzkommission in dringlichen Fällen Kredite vor der Genehmigung des Kantonsrates freigeben. Diese Delegation hat sich bewährt und soll neu auf Verfassungsstufe angehoben werden (bisher: Verordnungsstufe).

Diese Abstimmungsfrage 3 (Änderung der Kantonsverfassung; Delegation von Finanzbefugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission) stellt sich unabhängig von den beiden ersten Abstimmungsfragen (wirkungsorientierten Verwaltungsführung und Globalbudgetinitiative).

Der Kantonsrat hat allen drei Änderungen der Kantonsverfassung mit grosser Mehrheit und je 3 Gegenstimmen zugestimmt.

Der Ausführungsgesetzgebung dazu hat er ebenfalls mit grossem Mehr, mit 117 zu 2 Gegenstimmen, zugestimmt. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

Änderungen der Kantonsverfassung

(1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, 2. Globalbudgetinitiative, 3. Delegation von Finanzbefugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission)

Der Regierungsrat und der Kantonsrat empfehlen Ihnen, die Änderungen der Kantonsverfassung, welche die definitive und flächendeckende Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV), die Einführung der Globalbudgetinitiative sowie die Delegation von Finanzbefugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission ermöglichen, anzunehmen.

Was ist WoV?

WoV ist das Kürzel für **Wirkungsorientierte Verwaltungsführung**. Damit WoV in der kantonalen Verwaltung definitiv eingeführt werden kann, ist eine Änderung der Kantonsverfassung notwendig. In der Kantonsverfassung sollen insbesondere die **vier Leitsätze des Solothurner WoV-Modells** verankert werden:

- **Verknüpfung von Leistungen und Finanzen: Steuergeld nur für Leistungen an die Öffentlichkeit**
Beschlüsse über Finanzen (bspw. im Rahmen des Voranschlags) sind mit den Leistungen zu verknüpfen, die dafür zu erbringen sind. Finanzbeschlüsse müssen aufzeigen, für welche Leistungen Steuergeld eingesetzt wird.
- **Globalisierung der Budgetierung: Mehr Handlungsspielraum bei der Auftragserfüllung**
Die Dienststellen erhalten nicht mehr wie unter der traditionellen Verwaltungsführung ein detailliertes Budget, in welchem einzelne Kredite aufgeführt sind (bspw. Personalaufwand, Büromaterial, Aufträge, etc.), sondern eine finanzielle Vorgabe und einen Leistungsauftrag.
- **Wirkungsorientierung: Kontrolle der Verwaltung auf ihre Wirksamkeit hin**
Die staatliche Tätigkeit wird auf ihre Wirkungen ausgerichtet. Zielvorgaben und Wirkungskontrolle prägen das Verwaltungshandeln. Aufgabe der Verwaltungsführung ist es, diese Ziele in wirksame Leistungen umzusetzen.
- **Dienst an der Öffentlichkeit: Führung der Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb.** Regierung und Verwaltung werden von der Verfassung zum Dienst an der Öffentlichkeit angehalten, was sowohl Bürger- wie Kundenfreundlichkeit verlangt.

Welche Ziele werden mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verfolgt?

Die Verwaltung und ihre Dienststellen sollen unternehmerischer denken und die vom Kantonsrat vorgegebenen Wirkungsziele – daher wirkungsorientierte Verwaltungsführung – erreichen. Der Regierungsrat leitet aus den Wirkungszielen Leistungsvorgaben ab, welche kunden-, kosten- und eben wirkungsorientiert erfüllt werden sollen. Dies geschieht mittels Verknüpfung von Leistung und Finanzen, mittels Globalisierung der Budgetierung und mittels Schaffung einer Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

Unter WoV erfolgt die Führung des Staates primär über Wirkungsziele, Leistungsvorgaben und die entsprechende Zuteilung von Ressourcen. Bisher konnte der Kantonsrat praktisch nur durch die Zuteilung der Finanzmittel Einfluss nehmen. Neu kann er die Leistungen der Verwaltung über Zielvorgaben steuern und die Ergebnisse anhand von Messgrößen auf ihre Wirkung hin überprüfen.

(Foto/Zeichnung/Grafik/Karikatur; Sujet: Kundenfreundliche Verwaltung)

Ist WoV eine Sparvorlage?

WoV ist nicht primär ein Sparinstrument. WoV ist vielmehr eine neue Verwaltungskultur. Es kommt bei WoV darauf an, ob der Steuerfranken auch wirkungsvoll eingesetzt wird. Es geht also nicht darum, der Verwaltung weniger Mittel zur Verfügung zu stellen, sondern darum, mit diesen Mitteln eine möglichst hohe Wirkung für die Steuerzahlenden zu erzielen. Werden die Mittel effektiv eingesetzt, hat dies indirekt natürlich auch einen Spareffekt: mehr Effizienz hilft beim Sparen. Bei den WoV-Dienststellen konnten während der Versuchsperiode beachtliche Einsparungen beobachtet werden.

Warum brauchen wir ein neues Modell der Verwaltungsführung?

- Höhere Anforderungen an das Staatswesen

Die Führung der Verwaltung ist in den letzten Jahren anspruchsvoller geworden. Um den gestiegenen Anforderungen gerecht werden zu können, insbesondere auch in Zeiten knapper Finanzen, ist eine zielorientierte Führung, eine transparente Leistungserstellung, eine wirksame Steuerung und eine eben solche Überprüfung der Ergebnisse (Leistungen und Wirkungen) angezeigt. Die Bürgerinnen und Bürger sollen nicht nur wissen, wieviel Geld die Verwaltung kostet, sondern auch welche Ziele verfolgt werden und für welche Leistungen die Mittel eingesetzt werden.

- Von der Verwaltung zum Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger

Durch die Wirkungsorientierung kann die Verwaltungstätigkeit stärker als bisher auf die Bedürfnisse der Steuerzahlenden ausgerichtet werden. WoV beschleunigt den Wandel von einer Verwaltung im herkömmlichen Sinne zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen. Die Bürgerinnen und Bürger sind Kunden. Der Staat wird schlanker und bürgernaher. Das Volk erhält mit der Globalbudgetinitiative und dem Volksauftrag zusätzliche Instrumente der politischen Mitsprache.

- Bessere Steuerungsmöglichkeiten für Kantons- und Regierungsrat

Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) wird die Verwaltung des Kantons Solothurn an modernen Grundsätzen ausgerichtet und zeitgemäss gesteuert. Mit der Einführung von miliztauglichen Instrumenten verbessert WoV die strategische Führung durch den Kantonsrat.

Hierbei werden die bewährten Prinzipien der Demokratie und der Gewaltenteilung nicht in Frage gestellt. Um die Gewaltenteilung zu gewährleisten, wird das Zusammenspiel von Kantonsrat und Regierungsrat an den veränderten Rahmenbedingungen unter WoV angepasst. Auch der Regierungsrat erhält neue Steuerungsinstrumente. Er schliesst mit den Dienststellen, den Leistungserbringern, Kontrakte ab, in denen die Aufgaben und (messbaren) Zielvorgaben sowie die für die Erledigung der Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel vereinbart werden.

Die Rollenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat wird unter Beibehaltung des Gewaltenteilungsgleichgewichts präzise definiert. Vereinfacht ausgedrückt: Der Kantonsrat gibt die Stossrichtung vor (Was soll erreicht werden? Stichwort: strategische Führung), der Regierungsrat ist zusammen mit den Dienststellen verantwortlich für die Erreichung der kantonsrätlichen Ziele. Der Regierungsrat bestimmt mit anderen Worten das „Wie“, der Kantonsrat das „Was“.

Ferner erhält der Kantonsrat verschiedene Sanktionsinstrumente zur Sicherstellung einer reibungslosen Umsetzung seiner Vorgaben. Mit der Akzentuierung der strategischen Führungsrolle bleibt die starke Stellung des Parlaments bestehen.

- **Mehr Spielraum, aber auch mehr Pflichten und Verantwortung für die Verwaltung**

Die Dienststellen ihrerseits erhalten einen grösseren Handlungsspielraum: Wie sie die Ziele innerhalb des im Kontrakt festgelegten Rahmens erreichen, ist ihnen überlassen. Die Versuchsphase hat gezeigt, dass die Dienststellen diese Freiheiten durchaus im Sinne der Bürgerinnen und Bürger wahrnehmen. Den Freiheiten stehen aber auch Pflichten gegenüber: Die Dienststellen sind verpflichtet, periodisch gegenüber Regierungsrat und Kantonsrat Bericht zu erstatten über ihre Arbeit.

Was bringt die wirkungsorientierte Verwaltungsführung....

....den Bürgerinnen und Bürgern?

Über die Vorgabe von Wirkungszielen und durch die stärkere Kundenorientierung können die öffentlichen Dienstleistungen flexibler den heutigen gesellschaftlichen Bedürfnissen und den finanziellen Möglichkeiten angepasst werden. Die Bürgerinnen und Bürger können Einsicht nehmen in die Leistungsaufträge für die Aufgabenbereiche / Dienststellen und können daraus entnehmen, welche politischen Ziele die Behörden in den einzelnen Aufgabenbereichen verfolgen. Die Transparenz steigt aber nicht nur bezüglich der Ziele, sondern auch bezüglich der Kosten. Leistungen und Kosten werden miteinander verknüpft.

Weiter erhalten die Bürgerinnen und Bürger zwei neue Volksrechte: den Volksauftrag und die Globalbudgetinitiative (s. Vorstellung der einzelnen Abstimmungspakete).

....den politischen Behörden?

Der Kantonsrat verzichtet auf der einen Seite auf einen Teil seiner Budgetkompetenz, indem er die Kredite nicht mehr detailliert spricht. Auf der andern Seite kann er mit dem Leistungsauftrag definieren, welche Wirkungen mit dem zur Verfügung gestellten Mitteln erzielt werden sollen. Die politischen Diskussionen werden damit verwesentlich und der Kantonsrat kann sich auf strategische Fragen konzentrieren.

Der Regierungsrat bestimmt das „Wie“, indem er die Leistungen definiert, welche die Wirkungen erzielen sollen. Die Departementsvorsteher schliessen mit den ihnen zugeordneten Dienststellen „Produktionsaufträge“ ab und geben ihnen damit klare und überprüfbare Zielvorgaben.

Insgesamt führt WoV auch zu einem verstärkten Dialog zwischen den Mitgliedern der einzelnen Behörden (Zielfestlegung), aber auch zwischen dem Kantonsrat, dem Regierungsrat und der Verwaltung. Die Ziele und die dafür zu erbringenden Leistungen müssen miteinander abgesprochen und koordiniert werden. An die Stelle von Hierarchie und Anordnungen treten Kooperation und Vereinbarung.

....den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung?

Die Verwaltung erhält mehr Freiraum und kann unternehmerischer handeln, indem sie nicht mehr an detaillierte Einzelkredite gebunden ist (Globalisierung der Budgetierung). Hatte sie unter der traditionellen Verwaltungsführung jeweils einen Kredit für Personalaufwand, Büromaterial, Aufträge an Dritte, Beiträge, etc., musste sie sich während des Jahres an diese detaillierten Budgetpositionen halten. Wenn sich bspw. abzeichnete, dass der budgetierte Besoldungskredit aufgebraucht werden wird, aber der Kredit „Aufträge an Dritte“ noch nicht ausgeschöpft wird, so lag es nahe, mit Arbeiten, die eigentlich auch durch temporäre (billige) Aushilfskräfte hätten erledigt werden können, einen (teureren) Externen zu beauftragen. Unter WoV werden solche Fehlanreize beseitigt, was letztlich dem Steuerzahler zu Gute kommt.

Der grössere Handlungsspielraum erhöht die Attraktivität der Arbeitsplätze. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können sich besser entfalten, kreatives und selbstverantwortliches Denken und Handeln wird gefördert und gefordert.

Breite Erfahrungen mit den WoV-Instrumenten

Seit 1996 sind im Kanton Solothurn Schritt für Schritt Dienststellen der kantonalen Verwaltung mit einem Globalbudget ausgestattet worden. Diese Dienststellen funktionieren somit bereits seit längerem nach WoV-Grundsätzen. Der WoV-Versuch wurde wissenschaftlich begleitet und 2000 einer breiten Evaluation unterzogen. Im vergangenen Jahr waren drei Viertel der Dienststellen mit einem Globalbudget ausgestattet, seit Anfang dieses Jahres sind es bereits 90%. Mit der Schaffung der WoV-Kommission im Jahre 1998 war auch der Kantonsrat frühzeitig an der Erarbeitung einer tragfähigen WoV-Konzeption beteiligt.

Die guten Erfahrungen, welche während der Versuchsphase gemacht werden konnten, und die Ergebnisse der damals von externer Stelle durchgeführten Überprüfung, haben den Kantonsrat im Jahr 2000 bewogen, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage für die definitive und flächendeckende Einführung zu beauftragen. Im März 2003 hat der Regierungsrat die geforderte Vorlage zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Die Fülle an Praxiserfahrungen sind dabei in das Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren eingeflossen. Der Kantonsrat hat im September 2003 der Ausführungsgesetzgebung und im November 2003 nach der zweiten Lesung den Ihnen nun vorliegenden Verfassungsänderungen mit grossem Mehr zugestimmt. Gegen die Ausführungsgesetzgebung wurde das Referendum nicht ergriffen.

Chronologie WOV-Versuch Kanton Solothurn

- **1996:** Start der Pilotphase
- **1998:** WOV-Versuchsverordnung und Einsetzung der kantonsrätlichen WoV-Kommission
- **2000:** Externe Evaluation / Auftrag des Kantonsrates zur Erarbeitung der Rechtsgrundlagen zur definitiven und flächendeckenden Einführung der WoV
- **2001:** Verlängerung der WoV-Versuchsverordnung bis Ende 2004
- **2003:** September: Verabschiedung des WoV-Gesetzes und des revidierten Geschäftsreglementes durch den Kantonsrat
November: Verabschiedung der WoV-Verfassungsgrundlagen durch den Kantonsrat
- **2005:** Definitive und flächendeckende Einführung geplant per 1. Januar 2005

Fazit und Empfehlung

Es handelt sich bei WoV nicht bloss um eine Verwaltungsreform, sondern um eine eigentliche Staatsleitungsreform.

Mit der WoV gewinnen alle: Die Bürgerinnen und Bürger, der Kantonsrat, der Regierungsrat und die Verwaltung mit ihren Mitarbeitenden.

Die Einführung der WoV wird Ihnen deshalb von Kantonsrat und Regierungsrat zur Annahme empfohlen.

Abstimmungsfrage 1:

Änderung der Kantonsverfassung; Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

Das Abstimmungspaket 1 ist das Kernstück der Vorlage zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In ihm werden die WoV-Grundsätze (Verknüpfung von Leistungen und Finanzen, Globalisierung der Budgetierung, Wirkungsorientierung, Dienst an der Öffentlichkeit) in der Verfassung verankert. Dieses Abstimmungspaket regelt auch das Zusammenwirken von Kantonsrat und Regierungsrat bei der politischen Planung und der Budgetierung und schafft mit dem Volksauftrag ein neues Volksrecht.

Die einzelnen neuen Instrumente, deren Einführung mit der Zustimmung zu diesem Abstimmungspaket ermöglicht werden, sollen nachfolgend etwas näher dargestellt werden:

- Politische Planung: Legislaturplan und Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

Die Verantwortung für die politische Planung trägt der Regierungsrat. Sie erfolgt vor allem in Form von zwei neuen Instrumenten, dem Legislaturplan und dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP, rollende mittelfristige Planung), wobei weitere Planungsinstrumente zur Verfügung stehen.

Im Legislaturplan setzt der Regierungsrat die Schwerpunkte seiner Politik für die kommende Amtsperiode. Der IAFP hingegen vermittelt eine zuverlässige flächendeckende Übersicht darüber, was in nächster Zeit aufgaben- und finanzseitig angestrebt werden soll. Da auch der IAFP Leistungen und Finanzen verknüpft, gibt er nicht nur darüber Auskunft, was ein Vorhaben kostet, sondern auch darüber, was es bringt.

Der Kantonsrat nimmt von den Planungen des Regierungsrates Kenntnis und setzt in gewichtigen Angelegenheiten punktuell Prioritäten mit Planungsbeschlüssen. Mit dem Planungsbeschluss beauftragt der Kantonsrat den Regierungsrat, seine politische Planung in eine bestimmte Richtung zu verändern. Der Regierungsrat muss dem Planungsbeschluss zwar nicht unbedingt folgen, er ist aber gegenüber dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig. Der Planungsbeschluss ersetzt den bisherigen Grundsatzbeschluss. Er ist ebenfalls ein Instrument zur mittelfristigen Planung und unterliegt nicht dem Referendum.

- Budgetäre Steuerung (Budgetstruktur)

Mit der Festlegung der Budgetstruktur bestimmt der Kantonsrat, auf welcher Ebene er selbst und wo der Regierungsrat zuständig sein soll im Rahmen der Steuerung der Globalbudgets. Er sagt vereinfacht ausgedrückt, für welche Aufgaben ein Globalbudget errichtet werden soll. Für diese Aufgaben bestimmt er dann den finanziellen Rahmen in Form einer Saldovorgabe und entscheidet über die wichtigen Fragen wie die Wirkungsziele. Der Regierungsrat bestimmt, welche Leistungen zur Erfüllung der Vorgaben notwendig sind, wie die Leistungen und Wirkungen gemessen werden sollen und welche Sollvorgaben zu erreichen sind. Entscheidet sich der Kantonsrat für viele Globalbudgets, so kann er detaillierter steuern als wenn er die auf einer höheren Ebene (Zusammenfassung einer Breite von staatlichen Tätigkeiten) die Globalbudgets ansiedelt.

Die Zuständigkeitsordnung bei der budgetären Steuerung ist ähnlich der Zuständigkeitsordnung bei der Gesetzgebung, wo der Kantonsrat die Gesetze erlässt und der Regierungsrat hierauf die Verordnungen erlässt.

- Auftrag

Der Auftrag des Kantonsrates an den Regierungsrat tritt anstelle von Postulat und Motion. Soweit es sich um Kompetenzen des Kantonsrates handelt, entspricht der Auftrag der Motion. Der Kantonsrat kann dem Regierungsrat aber auch Aufträge erteilen, welche in den Kompetenzbereich des Regierungsrates fallen. Insofern handelt es sich um ein neues Instrument der Verwaltungssteuerung. Der Auftrag gilt hier allerdings nicht als Weisung, sondern bloss als Richtlinie. Dies bedeutet, dass der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen kann. Diese Richtlinienkompetenz des Kantonsrates entspricht einem zeitgemässen, die kooperativen Elemente stärker betonenden Verständnis des Zusammenwirkens der Gewalten. Deshalb ist diesem neueren Verständnis eine entsprechende Grundlage in der Verfassung zu verleihen.

- Parlamentarische Initiative

Bei der parlamentarischen Initiative handelt es sich um ein Sanktionsmittel des Kantonsrates, falls der Regierungsrat Planungsbeschlüsse und Aufträge nicht erfüllt. Der Kantonsrat wird mittels parlamentarischer Initiative anstelle des säumigen Regierungsrates tätig. Dem Regierungsrat muss vor Einreichen einer parlamentarischen Initiative nochmals Gelegenheit gegeben werden, die verlangten Massnahmen vorzubereiten und zu beantragen. Mit der parlamentarischen Initiative können diejenigen Aufträge und Planungsbeschlüsse durchgesetzt werden, welche in der Form eines Gesetzes oder einer Verordnung erlassen werden.

- Volksauftrag

Mit dem Volksauftrag erfahren die Volksrechte eine Erweiterung: Die bisherige Volksmotion wird zum Volksauftrag ausgebaut. Der Volksauftrag kann alles betreffen, was Gegenstand eines kantonsrätlichen Auftrags sein kann, insbesondere alle Fragen der Rechtsetzung und der politischen Planung. Allerdings muss sich der Volksauftrag auf ein einheitliches Sachgebiet richten. Der Beschluss des Kantonsrates zu einem Volksauftrag unterliegt nicht dem Referendum.

Ein Volksauftrag kann von 100 Stimmberechtigten erteilt werden.

Hinweis:

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung kann nur eingeführt werden, wenn eine Mehrheit der Abstimmungsfrage 1 (Änderung der Kantonsverfassung; Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) zustimmt.

Abstimmungsfrage 2

Änderung der Kantonsverfassung; Globalbudgetinitiative

Mit der Globalbudgetinitiative wird demokratisches Neuland betreten, ohne allerdings die traditionellen Volksrechte einzuschränken. Da mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung manche Bereiche des Verwaltungshandelns neu weniger mit Gesetzen und Verordnungen, sondern vermehrt mit nicht referendumpflichtigen Leistungsaufträgen geregelt werden sollen, sind Initiative und Referendum mit der Globalbudgetinitiative zu ergänzen.

Mit anderen Worten: Um auch in Bezug auf die Volksrechte das ursprüngliche Kräfteverhältnis beizubehalten, soll als Kompensation für die Steuerungsgewinne der Behörden als neues, zusätzliches Volksrecht die Globalbudgetinitiative geschaffen werden. Sie ermöglicht Korrekturen an Budgetentscheidungen des Kantonsrates. An sich eignet sich das Budgetverfahren nicht für die direktdemokratische Mitwirkung, da jährlich und innerhalb von kurzen Fristen entschieden werden muss. Hingegen ist ein

Initiativrecht möglich. Dies gestattet dem Kantonsrat, die nötigen Schlüsse aus der Initiative für die kommende Globalbudgetperiode zu ziehen.

- **Wie funktioniert die Globalbudgetinitiative?**

3'000 Stimmberechtigte können im ersten Jahr der dreijährigen Globalbudgetperiode verlangen, dass eine bestimmte Verwaltungstätigkeit in der nächsten Globalbudgetperiode aufgenommen, verstärkt oder vermindert wird. Die Unterzeichner der Initiative beauftragen den Kantonsrat, einen Vorschlag auszuarbeiten, welcher dem Ziel der Globalbudgetinitiative entspricht. Dadurch können die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger direkt Einfluss nehmen auf künftige vom Staat zu erbringende Leistungen. Da die Globalbudgetinitiative als Anregung zu formulieren ist, ist sie einfach: Das Initiativkomitee muss sich nur auf eine Aufgabe in einem bestehenden Globalbudget beziehen und dazu ein neues Ziel setzen. Die konkrete Regelung ist Sache des Kantonsrates, der aber an das Ziel der Initiative gebunden ist.

Das Parlament kann dem Volk einen Gegenvorschlag zur Globalbudgetinitiative unterbreiten. Ebenso kann der Regierungsrat eine Änderung des Steuerfusses in der Abstimmungsfrage beantragen. Dies entspricht dem WoV-Grundsatz der Verknüpfung von Leistungen und Finanzen.

- **Wann muss die Globalbudgetinitiative eingereicht werden? Wie sieht der zeitliche Ablauf aus?**

Die Globalbudgetinitiative kann bis spätestens zwei Jahre vor Ablauf des mehrjährigen Globalbudgets eingereicht werden. Die Sammelfrist endet 90 Tage nach Publikation des Initiativtextes im Amtsblatt.

Nach Einreichen der Globalbudgetinitiative hat der Kantonsrat bis 12 Monate vor Ablauf des Globalbudgets eine dem Begehren entsprechende Vorlage zu verabschieden. Diese Vorlage ist spätestens 6 Monate vor Ablauf der Globalbudgetperiode zusammen mit einem allfälligen Gegenvorschlag dem Volk zum Entscheid vorzulegen.

Ablauf der Globalbudgetinitiative - Beispiel	
• Zustandekommen	bis 31. Dezember 2005
• Ausarbeitung Vorlage Kantonsrat	bis 31. Dezember 2006
• Volksabstimmung	bis 30. Juni 2007
• Umsetzung der Initiative	ab 1. Januar 2008

Zusammen mit dem Volksauftrag, welcher Bestandteil des ersten Abstimmungsfrage ist (Änderung der Kantonsverfassung, wirkungorientierte Verwaltungsführung), sorgt die Globalbudgetinitiative dafür, dass dem Volk auch unter veränderten Rahmenbedingungen seine direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten erhalten bleiben.

(Foto/Zeichnung/Grafik/Karikatur; Sujet: Bürger reichen im Rathaus eine Initiative ein)

Hinweis:

Die **Verfassungsbestimmungen zur Globalbudgetinitiative treten nur in Kraft**, wenn eine Mehrheit die gleichzeitig zur Abstimmung gelangenden Verfassungsbestimmungen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Abstimmungsfrage 1) annimmt. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung gemäss Ab-

stimmungsfrage 1 hingegen kann auch ohne Zustimmung zur Globalbudgetinitiative eingeführt werden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verzichten in diesem Fall einfach auf ein neues Volksrecht.

Abstimmungsfrage 3

Änderung der Kantonsverfassung; Delegation von Finanzbefugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission

Die Budgethoheit, das heisst die Befugnis der Verwaltung Kredite zur Verfügung zu stellen, liegt beim Kantonsrat. Stellt sich heraus, dass ein vom Kantonsrat gesprochener Kredit nicht ausreicht, muss der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Krediterhöhung beantragen. Die Krediterhöhung muss dann vom Kantonsrat bewilligt werden.

In Ausnahmefällen muss es möglich sein, eine solche Krediterhöhung dringlich, das heisst zwischen den Kantonsratssessionen, bewilligen zu lassen. Aus diesem Grund soll die Finanzkommission des Kantonsrates in dringenden Fällen eine Krediterhöhung vorläufig bewilligen können. Diese ist vom Kantonsrat anschliessend zu genehmigen.

Die vorgeschlagene Ordnung entspricht der bisherigen Praxis und ist zurzeit in der Finanzhaushaltsverordnung geregelt. Der heutigen Regelung haftet der Mangel an, dass sie keine genügende verfassungsmässige Verankerung hat. Dieser Makel soll mit der Präzisierung von Artikel 74 der Kantonsverfassung behoben werden. Die aus heutiger Sicht notwendige Verfassungsgrundlage für bereits heute praktizierte Kreditfreigabe durch eine kantonsrätliche Kommission im Dringlichkeitsfalle wird damit geschaffen.

Hinweis:

Diese Abstimmungsfrage 3 (Änderung der Kantonsverfassung; Delegation von Finanzbefugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission) stellt sich unabhängig von den beiden ersten Abstimmungsfragen (wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Globalbudgetinitiative).