

***1. Änderung des Gesetzes über die
wirkungorientierte Verwaltungsführung
2. Änderung des Geschäftsreglements des
Kantonsrates im Zusammenhang mit der
Legislaturplanung***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

WoV-Kommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Legislaturplan	5
1.2 Erfahrungen mit dem Planungsablauf	5
2. Änderung des Planungsablaufes	6
2.1 Randbedingungen	6
2.2 Neuer Ablauf des politischen Planungsprozesses	6
2.3 Auswirkungen	7
3. Änderung des WoV-Gesetzes und des Geschäftsreglementes des Kantonsrates	7
3.1 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung	7
3.2 Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn	8
4. Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
5. Rechtliches	8
6. Antrag	8
7. Beschlussesentwurf 1	10
8. Beschlussesentwurf 2	13

Anhang/Beilagen

Beilage 1: Graphik Situation heute

Beilage 2: Graphik Variante neu

Kurzfassung

Der Regierungsrat legt zu Beginn jeder Amtsperiode mit dem Legislaturplan seine politischen Schwerpunkte und Ziele für die nächsten vier Jahre fest. Gemäss den heutigen gesetzlichen Grundlagen steht für die Erarbeitung nur wenig Zeit zur Verfügung: Bereits Mitte August des Wahljahres muss der Regierungsrat dem Parlament den Legislaturplan zur Kenntnisnahme vorlegen (§ 15 Abs. 2 WoV-G; BGS 115.1). Der Kantonsrat hat anschliessend mit dem Planungsbeschluss ein Instrument in der Hand, um den Regierungsrat zu verpflichten, seine Planung in eine bestimmte Richtung zu entwickeln (Art. 73 KV; § 17 WoV-G). Planungsbeschlüsse müssen innert zwei Monaten – bis spätestens Mitte Oktober des Wahljahres – beantragt werden, damit sie gegebenenfalls im neuen Legislaturplan berücksichtigt werden können. Ausserdem muss der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zu Beginn der Amtsperiode mit dem Legislaturplan abgestimmt werden.

Für neu gewählte Mitglieder des Regierungsrates bleibt unter den bestehenden terminlichen Vorgaben kaum Zeit, sich einzuarbeiten und eigene Schwerpunkte einzubringen. Stattdessen ergibt sich die unbefriedigende Situation, dass ein neuer Departementschef oder eine neue Departementschefin de facto die Ziele seines oder ihres Vorgängers übernehmen muss. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen soll ermöglicht werden, dass der Regierungsrat auch tatsächlich mit denjenigen Zielen und Schwerpunkten arbeiten kann, die von ihm definiert worden sind. Ausserdem müsste im Falle eines inhaltlich geänderten Legislaturplans auch der IAFP angepasst werden, was jedoch bis Mitte August nicht möglich ist und schlussendlich zu einer etappenweisen Beratung durch den Kantonsrat führt.

Die Vorlage sieht folgenden Ablauf des Planungsprozesses vor: Der Regierungsrat beginnt gleich zu Beginn der Amtsperiode mit dem Erstellen des Legislaturplanes. Sobald sich eine Konkretisierung der Schwerpunkte abzeichnet, wird mit dem Erstellen des IAFP begonnen. Spätestens anfangs April des dem Wahljahr folgenden Jahres wird der Legislaturplan und der IAFP beschlossen mit Geltungsdauer für 4 Jahre ab dem zweiten Jahr nach dem Wahljahr. Zu diesem Zeitpunkt sind es reine regierungsrätliche Pläne.

Nach der Verabschiedung durch den Regierungsrat beraten die Kommissionen den Legislaturplan und den IAFP. Anträge auf Planungsbeschlüsse müssen vor den Sommerferien des auf das Wahljahr folgenden Jahres eingehen. Nach der Stellungnahme durch den Regierungsrat nimmt der Kantonsrat nach den Herbstferien die Pläne formell zur Kenntnis und fasst allfällige Planungsbeschlüsse.

Der mit den Planungsbeschlüssen ergänzte Legislaturplan bildet nun die Basis für den nächsten IAFP für die Jahre 3 bis 6 nach dem Wahljahr.

Der neue Planungsablauf bringt gewichtige Vorteile mit sich:

Dem Regierungsrat bleibt nach seinem Amtsantritt genügend Zeit, seine Legislaturziele und Schwerpunkte zu umschreiben. Damit wird gewährleistet, dass ein Legislaturplan entsteht, der auch tatsächlich dem Willen der Regierungsratsmitglieder entspricht. Ausserdem dürfte sich die längere Frist positiv auf die Qualität der Planung auswirken.

Der Kantonsrat wird ebenfalls unter einem geringeren Termindruck stehen, da auch er mehr Zeit zur Verfügung haben wird und zudem seinen Einfluss aufgrund umfassender Informationen ausüben kann.

Mit dem Planungsbeschluss besteht weiterhin die Möglichkeit, inhaltlich auf die Planung des Regierungsrates Einfluss zu nehmen.

Der Legislaturplan und der IAFP werden neu zeitgleich dem Kantonsrat vorgelegt. Dies ist vor allem deshalb sinnvoll, weil die beiden Instrumente zueinander in Bezug stehen und deshalb nicht isoliert betrachtet werden sollten.

Sehr geehrte Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung sowie des Geschäftsreglements des Kantonsrates im Zusammenhang mit der Legislaturplanung.

1. Ausgangslage

1.1 Legislaturplan

Der Legislaturplan ist das politische Führungsinstrument des Regierungsrates für die Amtsperiode. Der Regierungsrat legt darin die Schwerpunkte seiner Politik fest und bestimmt, welche Ziele er mit welchen Mitteln innerhalb welcher Fristen erreichen will. Der Legislaturplan ist nicht flächendeckend, sondern beinhaltet nur die wichtigsten Veränderungen, die beabsichtigt sind. Nach § 15 Abs. 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1) muss der Regierungsrat den Legislaturplan bis Mitte August des Wahljahres dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorlegen. Der Kantonsrat kann mit der Kenntnisnahme gleichzeitig einen Planungsbeschluss fassen. Damit nimmt er Einfluss auf den Legislaturplan, indem er den Regierungsrat beauftragt, eine Staatsaufgabe in eine bestimmte Richtung hin zu entwickeln (Art. 73 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1] und § 17 Abs. 1 WoV-G). Der Planungsbeschluss verpflichtet den Regierungsrat, den Legislaturplan, den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) oder die Planung in einzelnen Aufgabenbereichen im Sinne der Vorgaben zu erstellen oder anzupassen (§ 17 Abs. 1 WoV-G). In begründeten Fällen kann er davon abweichen (§ 17 Abs. 3 WoV-G). Planungsbeschlüsse zum Legislaturplan müssen innert 2 Monaten – also bis spätestens Mitte Oktober des Wahljahres – beantragt werden, damit sie noch in den Legislaturplan einfließen können; sie werden zusammen mit dem Legislaturplan von der zuständigen Kommission beraten und dem Rat vorgelegt (§ 88^{septies} des Geschäftsreglementes des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 [BGS 121.2]).

Die gesetzliche Terminierung soll sicherstellen, dass der Legislaturplan zu Beginn des Kalenderjahres verbindlich gilt und somit zeitlich deckungsgleich zu den übrigen auf das Kalenderjahr abgestimmten Planungsinstrumenten steht.

Der IAFP, welcher jährlich überarbeitet wird, muss zu Beginn der Legislatur mit dem Legislaturplan inhaltlich abgestimmt sein (§ 16 Abs. 3 WoV-G). Mit dieser Regelung wird bezweckt, dass der dynamische IAFP, welcher jährlich aktualisiert wird, am Anfang der jeweiligen Amtsperiode mit dem hierarchisch übergeordneten, statischen Legislaturplan übereinstimmt.

1.2 Erfahrungen mit dem Planungsablauf

Nach den Erneuerungswahlen bestimmt der Kantonsrat den Amtsantritt der neuen Regierungsräte (§ 5 Abs. 2 Geschäftsreglement). Diese formelle Einsetzung erfolgt in der Regel im August des Wahljahres, womit ihr Amtsbeginn zeitgleich auf jenen der wiedergewählten Regierungsräte fällt. Da Mitte des gleichen Monats der Legislaturplan dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt werden muss, bleibt den neu gewählten Mitgliedern des Regierungsrates kaum Zeit, sich eingehend mit den Legislaturzielen zu befassen. Neugewählte Regierungsratsmitglieder müssen demnach den vom „alten“

Regierungsrat vorbereiteten Legislaturplan mit seinen Zielen mehr oder weniger unverändert übernehmen. Neue Schwerpunkte zu setzen, ist unter diesen Umständen kaum möglich, was zur unbefriedigenden Situation führt, dass ein neugewähltes Mitglied des Regierungsrates Schwerpunkte in seinem Aufgabenbereich übernehmen muss, welche das ausgeschiedene Regierungsratsmitglied formuliert hat.

Wollen neue Mitglieder des Regierungsrates noch neue Schwerpunkte in die Planung einbringen, muss nebst dem Legislaturplan auch der IAFP entsprechend angepasst werden (§ 16 Abs. 3 WoV-G). Dies ist bis Mitte August (Termin der Kenntnisnahme gemäss § 15 Abs. 2 WoV-G) nicht machbar mit der Folge, dass der Legislaturplan und der IAFP nicht zeitgleich dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet werden können. Eine etappenweise Beratung und Beschlussfassung der beiden Pläne ist jedoch ungünstig. Werden die beiden Pläne nämlich isoliert betrachtet, kann dies zu falschen Schlussfolgerungen und somit zu Missverständnissen führen.

Aus parlamentarischer Sicht ist weiter zu bemängeln, dass die kurze Zeit von rund zwei Monaten kaum ausreicht, um nebst anderen laufenden Geschäften (insbesondere Budgetberatung) den Legislaturplan eingehend zu behandeln. Zudem fehlen bei der Beratung wichtige Informationen in Bezug auf die Konkretisierung der einzelnen Schwerpunkte. Diese werden im IAFP dargestellt. Aufgrund des engen Zeitplans kann der IAFP aber erst nach Ablauf der Eingabefrist für Planungsbeschlüsse zum Legislaturplan nach § 88^{septies} des Geschäftsreglementes des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (BGS 121.2), also nach dem 15. Oktober des Wahljahres, den Kommissionen vorgelegt werden (vgl. Beilage 1: Graphik Situation heute).

2. Änderung des Planungsablaufes

2.1 Randbedingungen

Soll der Planungsablauf optimiert werden, müssen folgende Randbedingungen berücksichtigt werden:

- Für das Erstellen der Legislaturplanes sind fünf Monate einzuplanen.
- Legislaturplan und IAFP müssen zusammen vom Regierungsrat beschlossen und dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt werden.
- Das Parlament, insbesondere die Kommissionen und die Fraktionen, benötigen drei Monate, um die Pläne zu beraten und allfällige Anträge auf Planungsbeschlüsse zu formulieren.

2.2 Neuer Ablauf des politischen Planungsprozesses

In Berücksichtigung der unter Ziffer 2.1 aufgeführten Randbedingungen bietet sich folgender neuer Ablauf an:

- a) Sobald der Regierungsrat ins Amt gesetzt wird bzw. seine neue Amtsperiode anfängt, beginnt er mit dem Erstellen des Legislaturplanes (in der Regel anfangs August des Wahljahres).
- b) Sobald sich eine Konkretisierung der Schwerpunkte abzeichnet, kann mit dem Erstellen des IAFP begonnen werden.

- c) Der Regierungsrat beschliesst den Legislaturplan zusammen mit dem inhaltlich darauf abgestimmten IAFP bis spätestens Anfangs April des dem Wahljahr folgenden Jahres. Beide Pläne gelten formell ab 1. Januar des darauffolgenden Jahres (zweites Jahr nach dem Wahljahr). Dabei handelt es sich (noch) um reine regierungsrätliche Pläne.
- d) Nach der Verabschiedung durch den Regierungsrat beraten die Kommissionen den Legislaturplan und IAFP. Anträge auf Planungsbeschlüsse müssen vor den Sommerferien, also in der Juli-Session des auf das Wahljahr folgenden Jahres eingehen. Der Regierungsrat hat seine Stellungnahme zu den Anträgen bis anfangs Oktober einzureichen, so dass der Kantonsrat nach den Herbstferien die Pläne formell zur Kenntnis nehmen und allfällige Planungsbeschlüsse fassen kann.
- e) Der Regierungsrat hat bis Anfang des zweiten Jahres nach dem Wahljahr Zeit, die Planungsbeschlüsse umzusetzen und in den Legislaturplan zu integrieren.
- f) Der vervollständigte Legislaturplan bildet jetzt die Basis für den nächsten IAFP; die Planungsbeschlüsse finden im zweiten Jahr nach dem Wahljahr Eingang in die Vorbereitung des IAFPs für die Jahre 3 bis 6 nach dem Wahljahr.

Vgl. Beilage 2: Graphik Variante neu

2.3 Auswirkungen

Der neue Planungsablauf gewährt dem neu gewählten Regierungsrat mehr Zeit, um den Legislaturplan zu beraten und eine fundierte eigene politische Planung erstellen zu können.

Die Kommissionen und die Fraktionen erhalten ebenfalls mehr Zeit für die Behandlung der Pläne. Zudem können beide Pläne (Legislaturplan und IAFP) gemeinsam beraten und gestützt darauf Anträge auf allfällige Planungsbeschlüsse formuliert werden.

Der Legislaturplan und der IAFP sind im ersten Jahr ihrer Geltung reine Regierungsratspläne. Sie können in diesem Zeitraum durch das Parlament nicht beeinflusst werden. Die Planungsbeschlüsse finden erst im zweiten Jahr der Geltung entsprechenden Eingang in die Planung.

Die Einflussnahme durch das Parlament auf die politische Planung des Regierungsrates wird durch das neue Verfahren nicht abgeschwächt. Vielmehr erfährt sie eine Stärkung, da einerseits mehr Zeit für die Beratung zur Verfügung steht und andererseits die Einflussnahme aufgrund umfassenderer Informationen erfolgen kann. Die Möglichkeit, Planungsbeschlüsse auch während der Legislatur zu fassen, besteht weiterhin.

3. Änderung des WoV-Gesetzes und des Geschäftsreglementes des Kantonsrates

3.1 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Nach § 15 Abs. 2 WoV-G hat der Regierungsrat den Legislaturplan bis Mitte August des Wahljahres dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorzulegen. Neu soll dafür keine Frist gesetzt werden. Art. 78 Abs. 2 KV legt bereits fest, dass der Regierungsrat am Anfang der Amtsperiode den Legislaturplan und den IAFP zu erstellen hat und diese dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorlegt (Art. 73

Abs. 1 KV). Dieser Verfassungsauftrag bestimmt in genügendem Masse, dass die Planung rechtzeitig zu erfolgen hat. Auf eine genauere Terminierung mit Nennung eines bestimmten Monats soll verzichtet werden, was eine gewisse Flexibilität – allerdings nur im engen Rahmen – ermöglicht. Gesetzliche Vorgaben sowie die verschiedenen Rahmenbedingungen, insbesondere die zu berücksichtigende Abhängigkeit der einzelnen Planungsinstrumente zueinander und der allgemeine Planungsprozess ermöglichen keinen allzu weiten Spielraum.

3.2 Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn

Nach § 88^{septies} des Geschäftsreglements sind Anträge, welche vor dem 15. Oktober des Wahljahres den Erlass eines Planungsbeschlusses verlangen, gleichzeitig mit dem Legislaturplan zu behandeln. Diese Frist von zwei Monaten ist relativ kurz, um eine vertiefte Auseinandersetzung führen zu können. Eine Befristung soll deshalb nicht mehr vorgesehen werden. Planungsbeschlüsse werden ohnehin, wenn sie rechtzeitig eingebracht werden, zusammen mit den entsprechenden Plänen behandelt.

4. Vernehmlassungsverfahren

5. Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Änderung des WoV-Gesetzes und des Geschäftsreglementes hat keine personellen oder finanziellen Konsequenzen.

6. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die mit dem Beschlussesentwurf 1 vorgeschlagene Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum.

Der Beschlussesentwurf 2 unterliegt dem fakultativen Referendum.

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den nachfolgenden Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

8. Beschlussesentwurf 1

Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Der Kantonsrat von Solothurn,
gestützt auf Art. 71 Abs. 1 und Art. 73 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹,
nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr. . . .
. . .), beschliesst:

I.

Das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003² wird wie folgt
geändert:

§ 15 Abs. 2 lautet neu:

Der Regierungsrat erstellt den Legislaturplan zu Beginn der Amtsperiode und legt ihn dem Kantonsrat
zur Kenntnisnahme vor.

II.

Die Änderung tritt nur in Kraft, wenn der Kantonsrat und allenfalls das Volk der Änderung gemäss
Beschlussesentwurf 2 zustimmt. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Finanzdepartement
Amt für Finanzen

¹ BGS 111.1.

² GS 98, 185 (BGS 115.1.)

Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Sch, Stu, San)
Parlamentsdienste
GS
BGS

9. Beschlussesentwurf 2

Änderung des Geschäftsreglements des Kantonsrates

Der Kantonsrat von Solothurn,

gestützt auf Art. 71 Abs. 1 und Art. 73 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991² wird wie folgt geändert:

§ 88septies ist aufgehoben.

II.

Die Änderung tritt nur in Kraft, wenn der Kantonsrat und allenfalls das Volk der Änderung gemäss Beschlussesentwurf 1 zustimmt. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Finanzdepartement
Amt für Finanzen

¹ BGS 111.1.

² GS 98, 212 (BGS 121.2.)

Kantonale Finanzkontrolle

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

GS

BGS