

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Februar 2012

Nr. 2012/334
KR.Nr. A 178/2011 (FD)

Auftrag Geschäftsprüfungskommission (GPK): Stärkung der Sachkommissionen im Budgetprozess (02.11.2011) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Ratsleitung wird beauftragt, in Koordination mit dem Regierungsrat zu prüfen, wie dem Kantonsrat ermöglicht werden kann, sich schon zu Beginn des Budgetprozesses einzubringen und damit seiner Steuerungsfunktion auch in diesem Bereich besser gerecht zu werden. Dem Kantonsrat ist entsprechend Bericht und Antrag zu unterbreiten. Es soll ein verbindlicher Prozess definiert und verankert werden, damit das Parlament seiner Steuerungsfunktion auch bei der Budgetplanung besser gerecht werden kann. Dazu sollen insbesondere die Sachkommissionen früher und verstärkt in den Budget-Planungsprozess einbezogen werden und es soll dem Kantonsrat bereits mit den Semesterberichten auch ein Ausblick bzw. eine Jahresendprognose über den ganzen Kanton abgegeben werden.

2. Begründung

Damit das Parlament seine Aufgabe, auch hinsichtlich des Budgetprozesses strategische Leitplanken zu setzen, effektiv wahrnehmen kann, sind die parlamentarischen Gremien schon zu Beginn des Budgetprozesses formell miteinzubeziehen. Es soll auf der institutionellen Ebene der Einbezug des Parlaments geregelt werden, damit Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen über alle Bereiche hinweg verbindlich festgelegt sind und es nicht einfach der Eigeninitiative der Kommissionen und ihrer Präsidien überlassen bleibt, ob und in welcher Tiefe sie sich mit dem Budgetprozess befassen. Die Sachkommissionen sollen zu diesem Zweck früher und besser formell in den Budget-Planungsprozess einbezogen werden. Namentlich könnte den Sachkommissionen z.B. ein Konsultationsrecht im Frühling analog der Konsultation der FIKO bei den Budgetvorgaben eingeräumt werden (§ 22 WoV-Gesetz: *Zu Beginn des Budgetierungsprozesses erlässt der Regierungsrat auf der Grundlage des integrierten Aufgaben- und Finanzplans Budgetvorgaben zuhanden der Departemente. Er konsultiert dazu vorgängig die Finanzkommission des Kantonsrates*). Das Konsultationsrecht der Sachkommissionen würde sich insbesondere auch auf die Leistungsseite der Globalbudgets beziehen.

Darüber hinaus ist das Instrument „Budgetstruktur“ aufzuwerten. Die Budgetstruktur legt fest, für welche Aufgabenbereiche überhaupt Globalbudgets geführt werden und welche Produktgruppen diese umfassen sollen. Mit diesem Instrument bestimmt der Kantonsrat periodisch die Trennlinie der Gewaltenteilung zwischen ihm und dem Regierungsrat im Budgetbereich. Das Instrument „Budgetstruktur“ ist mithin eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente des Parlaments unter den Rahmenbedingungen von WoV. *„Der Kantonsrat beschliesst die Budgetstruktur – gewissermassen den neuen „Kontenplan“ – zu Beginn der Amtsperiode für vier Jahre, indem er für jeden Aufgabenbereich (oder für die entsprechende Dienststelle) die Ebene seiner Kompetenzen festlegt. Er kann dabei die von der Verwaltung entworfene Definition der Produktgruppen übernehmen, darf diese aber durch weitere Produkte ergänzen oder um einzelne Produkte kürzen. In politisch umstrittenen Bereichen mag er die Ebene, auf welcher er die Pro-*

duktegruppe definiert, tiefer setzen, in Routinebereichen höher. Dadurch nimmt die Kompetenzgrenze eine „Zinnenstruktur“ an, welche durch die ganze Verwaltung läuft.“¹ Damit das Instrument „Budgetstruktur“ tatsächlich die Bedeutung erhält, die ihm ursprünglich zgedacht war, und das Parlament seiner Steuerungsfunktion im Bereich der Globalbudgets gerecht werden kann, muss ein System definiert werden, das sicherstellt, dass die Sachkommissionen ihre Rolle im Zusammenhang mit der Budgetstruktur effektiver und in zeitlicher Hinsicht nicht nur alle vier Jahre wahrnehmen können.

Ferner ist als zusätzliche Hilfe für den Kantonsrat vorzusehen, dass die Semesterberichte als Instrument für den Budgetprozess aufgewertet werden, indem sie mit einer umfassenden Finanzprognose (Jahresendausblick) für den ganzen Kanton ergänzt werden. Eine solche Prognose kann wertvolle Hinweise für den Budgetprozess geben.

Nachdem die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) mittlerweile seit ein paar Jahren definitiv eingeführt ist, hat die GPK einige Überlegungen zur praktischen Arbeit und insbesondere zu den parlamentarischen Möglichkeiten und Instrumenten unter den WoV-Regeln angestellt. Sie ist zur Auffassung gelangt, dass es in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotenzial gibt und hat entsprechende Ideen entwickelt; dieser Vorstoss ist Teil eines Pakets, das mehrere Vorstösse umfasst, die alle gleichzeitig eingereicht werden. Die GPK lädt Ratsleitung und Regierungsrat ein, die Beantwortung zuhanden des Parlaments zu koordinieren und so zu terminieren, dass alle Vorstösse gemeinsam spätestens im Frühling 2012 im Kantonsrat behandelt werden können. Die GPK ersucht die Ratsleitung zudem, anschliessend eine Spezialkommission einzusetzen, welche alle erheblich erklärten Vorstösse im Rahmen eines Gesamtpakets bearbeiten und dem Kantonsrat aufeinander abgestimmte Umsetzungsvorschläge im Rahmen einer einzigen Vorlage unterbreiten soll, die alle nötigen Anpassungen der betroffenen Gesetze und des Geschäftsreglements des Kantonsrats umfasst. Die Spezialkommission soll ihre Arbeit bis spätestens Ende 2012 abgeschlossen haben, damit der Kantonsrat noch in dieser Legislatur seine Entscheide treffen kann.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat erachtet einen Einbezug von Sachkommissionen zu Beginn des Budgetprozesses als nicht zielführend und überdies als Verletzung des Prinzips der Gewaltentrennung. Die Erarbeitung des Voranschlages ist Aufgabe der Exekutive. Erst mit der Verabschiedung der Botschaft durch den Regierungsrat geht das Geschäft zur weiteren Beratung und Beschlussfassung an die Legislative über. An diesen Zuständigkeiten muss festgehalten werden.

Nach § 22 WoV-G (BGS 115.1) konsultiert der Regierungsrat zu Beginn des Budgetprozesses die Finanzkommission um die Eckdaten des Voranschlages zu diskutieren. Konsultationen mit allen Sachkommissionen würden zu nicht mehr koordinierbaren Mehrspurigkeiten führen. Zudem würde dies auch dem Bestreben eines anderen Vorstosses der Geschäftsprüfungskommission, nämlich der Straffung des Budgetprozesses (A 177/2011), widersprechen.

Mit der Möglichkeit der vertieften Diskussion und Verabschiedung von dreijährigen Globalbudgets haben die Sachkommissionen bereits heute in einem frühen Stadium des Budgetprozesses genügend Gelegenheit, auf der strategischen Ebene ihrer Steuerungsfunktion umfassend nachzukommen. Die Sachkommissionen bzw. deren Ausschüsse können bei Globalbudgetvorlagen schon vor der Verabschiedung der Botschaft durch den Regierungsrat miteinbezogen werden. Dies ist dann möglich, wenn während der Legislaturperiode bei einem Globalbudget die Budgetstruktur geändert wird. Die Diskussion beschränkt sich dann allerdings auf die Struktur und nicht auf die Finanzen und Leistungen. Auf der Basis eines vom zuständigen Departement erstellten ersten Entwurfs wurden in der Vergangenheit mit der Sachkommission bzw. deren Aus-

¹ Siehe Botschaft und Entwurf des Regierungsrats zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung vom 4. März 2003, S. 24.

schuss die Produktgruppen- und die Produktstruktur gemeinsam erarbeitet. Insbesondere wurden auch bezüglich Qualität gute Erfahrungen gemacht.

Weiter weisen wir darauf hin, dass bereits seit 2010 in den Semesterberichten eine Jahresendprognose für das operative Resultat und die Nettoinvestitionen für den ganzen Kanton abgegeben wird. Diese Forderung der Geschäftsprüfungskommission ist also bereits seit zwei Jahren erfüllt.

Bezüglich der Stärkung des Instruments der Budgetstruktur verweisen wir auf die Beantwortung des Auftrages der GPK „Stärkung des Instrumentes Budgetstruktur“ vom 2. November 2011 (A 176/2011).

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatschreiber

Vorberatende Kommission

Spezialkommission

Verteiler

Departemente
Staatskanzlei
Amt für Finanzen
Aktuarin Geschäftsprüfungskommission
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat