



An den Grossen Rat

15.5025.03

Finanzkommission
Basel, 12. März 2020

Kommissionsbeschluss vom 12. März 2020

Bericht der Finanzkommission

zum Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens Ratschlag

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. März 2015 den nachstehenden Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens der Finanzkommission zur Stellungnahme überwiesen:

Die Unterzeichneten bitten die Finanzkommission, die Einführung einer Finanzmotion als neues parlamentarisches Instrument vorzusehen und dem Grossen Rat eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung vorzulegen. Mit dem neuen Instrument der Finanzmotion soll der Grosse Rat den Regierungsrat verbindlich beauftragen können, schon vorgängig bei der Erarbeitung des Budgets vom Grossen Rat beschlossene finanzseitige Vorgaben einzuhalten. Die Gesetzesvorlage soll dringlich, spätestens aber möglichst so rechtzeitig vorgelegt werden, dass die neue Gesetzesvorlage im Hinblick auf die Erarbeitung des Budgets 2017 wirksam sein kann.

Die Diskussionen um die Rückweisung des Budgets haben eine grosse Lücke in den Möglichkeiten des Grossen Rates aufgezeigt. Das Budget wird vom Regierungsrat in alleiniger Kompetenz erstellt. Der Grosse Rat, insb. die Finanzkommission, kommt erst zum Zug, wenn das Budget schon erarbeitet und an das Parlament überwiesen ist. Zudem ist es der Finanzkommission und anschliessend dem Grossen Rat nur schon aufgrund der sehr kurzen Bearbeitungszeit kaum möglich, wirkliche Korrekturen des Budgets über einzelne punktuelle Budgetpositionen hinaus vorzunehmen. Die einzige vorgängige Möglichkeit zur vorzeitigen Beeinflussung des Budgets besteht derzeit in der Einreichung eines Vorgezogenen Budgetpostulates. Dieses ist aber für die Regierung nicht bindend und löst die Grundproblematik nicht. Sie hat entsprechend in der Realität nur eine sehr beschränkte, punktuelle Wirkung.

Was fehlt, ist die Möglichkeit des Grossen Rates, schon im Voraus für die Erstellung des Budgets verbindliche Vorgaben für den Regierungsrat machen zu können. Der Grosse Rat könnte auf diese Weise schon im Hinblick auf die Erarbeitung des Budgets durch den Regierungsrat beispielsweise vorgeben, dass ein ausgeglichenes Budget vorzulegen ist oder in welcher Höhe im nächsten Budget maximal ein Defizit oder eine Neuverschuldung vorgesehen werden darf. Hätte beispielsweise der Grosse Rat schon im Hinblick auf die Budgeterstellung verbindlich die Erarbeitung eines ausgeglichenen Budgets vorgeben können, wäre es aktuell kaum zu einer Rückweisung gekommen. Die Kompetenz des Regierungsrates zur Erarbeitung des Budgets bleibt unberührt, er hat sich bloss an den vom Grossen Rat schon im Voraus gesetzten Rahmen zu halten. Die Verfahrensvorschriften, insb. die Behandlungsfristen, wären so festzulegen, dass effektiv eine Beeinflussung des Budgets möglich ist.

Auch andere Parlamente haben in der letzten Zeit durch die Einführung verbindlicher Vorgaben an die Regierung für die Budgeterstellung die Einflussmöglichkeit und Verantwortung des Parlamentes in finanzpolitischer Hinsicht wesentlich gestärkt und damit die Effizienz des Budgetierungsverfahrens erheblich verbessert.

Felix Meier, Remo Gallacchi, Andreas Zappalà, Patricia von Falkenstein, Conradin Cramer, Lorenz Nägelin, Peter Bochsler, Heinrich Ueberwasser, Andrea Knellwolf, Rolf von Aarburg, Dieter Werthemann

2. Vorgehen der Finanzkommission

Nach Überweisung des Anzugs hat die Finanzkommission an ihrer Sitzung vom 7. Mai 2015 eine dreiköpfige Subkommission unter Leitung des Anzugsstellers eingesetzt. Die Subkommission hielt insgesamt elf Sitzungen ab. Sie erörterte das Instrument Finanzmotion mit der Vorsteherin des Finanzdepartements und dem Präsidenten der Finanzkommission des Kantons Bern, wo dieses parlamentarische Instrument bereits existiert. Zur Formulierung von Normierungsvorschlägen zog sie den auf Staats- und Verwaltungsrecht spezialisierten Prof. Dr. Gerhard Schmid bei, der für seine erbrachten Leistungen zu Lasten des Kommissionsbudgets mit 6'100 Franken (inklusive Spesenpauschale) entschädigt wurde.

Die Subkommission hat der Gesamtkommission Anfang 2017 einen Zwischenbericht mit einem formulierten Vorschlag zur Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Rates unterbreitet. Für den Meinungsbildungsprozess reichte die in der Legislatur 2013-2017 verbleibende Zeit bis

Ende Januar 2017 allerdings nicht mehr. In ihrer Sitzung vom 12. Januar 2017 beschloss die Kommission deshalb, dies der im Februar 2017 neu gewählten Kommission zu überlassen.

Der Legislaturwechsel hat es verunmöglicht, dem Grossen Rat innerhalb der gesetzten Frist von zwei Jahren eine konsolidierte Haltung der Finanzkommission zu unterbreiten. Die Finanzkommission wies den Grossen Rat mit Schreiben 15.5025.02 vom 23. März 2017 darauf hin und beantragte mit 10:0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, den Anzug – verbunden mit einer Fristverlängerung um zwei Jahre – stehen zu lassen. An seiner Sitzung vom 7. Juni 2017 ist der Grosse Rat diesem Antrag gefolgt und hat die Frist zur Beantwortung neu auf den 7. Juni 2019 festgesetzt.

Die Finanzkommission hat sich in der Folge an ihren Sitzungen vom 22. Juni und 31. August 2017 nochmals mit dem Geschäft auseinandergesetzt. Grundlage für ihre Diskussionen bildete der bereits erwähnte Zwischenbericht der ehemaligen Subkommission sowie eine Zusammenfassung der Beratungen der Subkommission, die das einzige noch in der Kommission vertretene Mitglied dieser Subkommission erstellte.

Verschiedene Gründe führten dazu, dass der Entwurf des Berichts beim Kommissionspräsidenten liegen blieb, und auch die verlängerte Frist nicht eingehalten werden konnte. Der Präsident bittet dafür um Entschuldigung.

3. Erörterungen der Finanzkommission

3.1 Das Instrument Finanzmotion

Mit dem neuen Instrument Finanzmotion soll der Grosse Rat gemäss dem Willen der Anzugssteller den Regierungsrat verbindlich beauftragen können, bei der Erarbeitung eines Budgets vom Grossen Rat beschlossene finanzseitige Vorgaben einzuhalten. Der Regierungsrat müsste eine via Finanzmotion beschlossene Sparvorgabe bei der Budgetierung zwingend berücksichtigen. Denkbar wäre auch, dass ihn der Grosse Rat mittels Finanzmotion auffordert, in einem bestimmten Bereich einen Schwerpunkt zu setzen und das Budget entsprechend zu erhöhen. Weil es sich bei der Finanzmotion um ein finanzrechtliches Instrument handelt, könnten damit aber nur finanzielle und keine inhaltlichen Vorgaben (konkrete Leistungen) gemacht werden.

3.2 Formulierungsvorschlag

Der Formulierungsvorschlag des von der ehemaligen Subkommission beigezogenen Experten sieht nach § 43 der Geschäftsordnung des Grossen Rates die Einfügung einer Überschrift (3) I a. Finanzmotion und eines neuen § 43 a unter der Marginalie „Inhalt und Verfahren“ mit folgendem Wortlaut vor:

¹ In der Form der Finanzmotion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat oder der Gerichtsrat zu verpflichten, finanzseitige Vorgaben einzuhalten. Die Finanzmotion kann sich auf alle staatlichen Ebenen oberhalb der Dienststelle beziehen.

² Finanzmotionen sind innert zwei Monaten zu beantworten. Die Finanzkommission berichtet dazu parallel.

Eine Anpassung der Kantonsverfassung wäre gemäss Einschätzung des Experten nicht notwendig.

Eine Finanzmotion einreichen könnten alle Mitglieder des Grossen Rates sowie die ständigen Kommissionen. Adressaten könnten neben dem Regierungsrat (dies steht im Vordergrund) auch der Gerichtsrat oder das Büro des Grossen Rates (für die direkt dem Parlament zugeordneten Verwaltungseinheiten) sein. Eine Finanzmotion könnte gemäss Formulierungsvorschlag nicht auf einzelne Dienststellen bezogen werden, sondern nur auf diesen übergeordnete Ebenen.

Finanzmotionen wären vom Adressaten (in den meisten Fällen dem Regierungsrat) innert zwei Monaten zu beantworten. Parallel dazu ginge eine Finanzmotion auch zur Stellungnahme an die Finanzkommission. Der Grosse Rat hätte spätestens bis am 30. Juni eines Jahres zu beschlies-

sen, ob er eine für das Budget des Folgejahres verpflichtende Finanzmotion definitiv überweisen will. Aufgrund der zeitlichen Vorgaben wäre die Finanzmotion verfahrensmässig herausfordernd. Normativ verankert werden würde in terminlicher Hinsicht aber lediglich der 30. Juni eines Jahres. Daraus und aus der zweimonatigen Beantwortungsfrist ergeben sich weitere faktische terminliche Zwänge – Einreichung einer Finanzmotion bis Ende Januar, Überweisungsbeschluss des Grossen Rates bis Ende März –, nicht aber weitere rigide rechtliche Vorgaben.

3.3 Auswirkungen auf den Budgetprozess

Heute legt der Regierungsrat dem Grossen Rat jeweils im Herbst ein Budget vor, auf das dieser relativ rasch reagieren muss. Weil grössere Korrekturvorschläge in der kurzen Frist nur schwierig zu formulieren sind, besteht die Gefahr, dass eine allfällige Unzufriedenheit des Grossen Rates in eine Rückweisung des Budgets mündet. Nach einer Rückweisung bleibt dem Regierungsrat nur wenig Zeit, um das Budget zu überarbeiten. Bekundet der Grosse Rat seinen Willen bereits in der ersten Jahreshälfte mit Überweisung einer Finanzmotion, hat der Regierungsrat mehr Zeit, um darauf einzugehen. Umgekehrt steht der Grosse Rat dann aber auch in einer entsprechenden Pflicht: Ein Antrag auf Rückweisung des Budgets hätte einen schwereren Stand. Der Regierungsrat könnte mit Recht darauf hinweisen, der Grosse Rat hätte ihm mittels Finanzmotion und nicht erst im Rahmen der Beratung des Budgets Leitplanken setzen sollen.

Im Vergleich zu Budgetpostulat und vorgezogenem Budgetpostulat wäre eine Finanzmotion für den Regierungsrat verbindlicher. Budgetpostulate und vorgezogene Budgetpostulate kann er auch ablehnen. Das Instrument Finanzmotion könnte dazu führen, dass der Grosse Rat ein ihm vom Regierungsrat vorgelegtes Budget eher akzeptiert. An eine überwiesene Finanzmotion sollte nicht nur der Regierungsrat, sondern auch der Grosse Rat gebunden sein. Offen ist allerdings, wie man den Grossen Rat daran hindern könnte, eine vom Regierungsrat aufgrund einer Finanzmotion eingeleitete Sparmassnahme in der Beratung des Budgets wieder zu „zerpflücken“, bleibt die Budgethoheit des Grossen Rates doch rechtlich unangetastet.

Hinterfragt hat die Finanzkommission die Idee, Finanzmotionen parallel zum Regierungsrat auch ihr selbst zur Stellungnahme zu überweisen. Dass die beiden Gremien unabhängig voneinander Stellung nehmen, empfände sie als nicht sinnvoll. Es wäre in erster Linie am Finanzdepartement, mit dem betroffenen Departement nach einer Lösung zu suchen. Sinnvoll wäre es möglicherweise, der Regierungsrat würde die Finanzkommission in diese Lösungssuche einbeziehen. Mit einer parallelen Behandlung die beiden Seiten gegeneinander auszuspielen wäre nicht zielführend. Ohne Kenntnis der Haltung des Regierungsrats eine eigene Position zu entwickeln wäre für die Finanzkommission zudem sehr anspruchsvoll. Zu Planungsanzügen pflegt sie sich nicht zu äussern. Bei Finanzmotionen müsste dies analog gehandhabt werden.

3.4 Notwendigkeit eines zusätzlichen finanzpolitischen Instruments

Über die Notwendigkeit eines zusätzlichen finanzpolitischen parlamentarischen Instruments besteht bei den Mitgliedern der Finanzkommission keine Einigkeit. Eine Mehrheit der Kommission lehnt das vorgeschlagene Instrument der Finanzmotion ab und erachtet die bestehenden Instrumente zur Einflussnahme auf die Budgetierung – das Budgetpostulat, das vorgezogene Budgetpostulat und den Planungsantrag – als ausreichend. Eine Minderheit empfindet die Finanzmotion als sinnvolle Ergänzung des bestehenden Instrumentariums, die eine zusätzliche parlamentarische Einflussnahme auf den Budgetierungsprozess ermöglicht.

3.4.1 Argumente der Mehrheit der Finanzkommission

Heute kann jedes Mitglied des Grossen Rates und jede Kommission frühzeitig mit dem Instrument des vorgezogenen Budgetpostulats auf das vom Regierungsrat zu erarbeitende Budget Einfluss nehmen. Während der Budgetdebatte kann das vom Regierungsrat vorgelegte Budget durch Anträge im Plenum in jedem Punkt verbessert und via Budgetpostulat auch verschlechtert werden. Die Finanzkommission legt jeweils in einem ausführlichen Bericht ihre Haltung zum Budget des

Regierungsrats dar, die sie u.a. auf Basis von schriftlich formulierten Fragen und Antworten und durch Hearings mit den Departementen und deren VorsteherInnen erarbeitet. Die Finanzkommission kann dem Grossen Rat sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen des Budgets beantragen, über die der Grosse Rat direkt in der Budgetdebatte befindet. Der Grosse Rat hat also bereits heute diverse direkte und indirekte Möglichkeiten, auf das vom Regierungsrat vorgelegte Budget Einfluss zu nehmen. Für die Mehrheit der Finanzkommission hat sich das bestehende parlamentarische Instrumentarium bewährt und es drängt sich für sie keine Erweiterung desselben auf.

Hintergrund des Anzugs von Felix Meier und Konsorten war der Wunsch, dem Regierungsrat pauschale Sparvorgaben zu machen, ohne darlegen zu müssen, wo konkret gespart werden soll. Dies ist aber auch mit dem Instrument des vorgezogenen Budgetpostulats möglich, wie das Vorgezogene Budgetpostulat 16.5599.01 *Dieter Werthemann und Konsorten betreffend Begrenzung des Zweckgebundenen Betriebsergebnis im Budget 2018* beweist. Bei der Behandlung dieses vorgezogenen Budgetpostulats hat niemand in Frage gestellt, dass der Antrag mit dem benutzten Instrument vereinbar ist. Die Ablehnung des vorgezogenen Budgetpostulats wurde inhaltlich begründet. Pauschale Forderungen nach Budgetkürzungen, wie sie mit dem vorgezogenen Budgetpostulat Werthemann gestellt wurden, dürften im Grossen Rat kaum bessere Chancen haben, wenn dafür ein neues Instrument geschaffen wird. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass im Kanton Bern, der das Instrument der Finanzmotion vor einigen Jahren eingeführt hat, zuvor kein budgetbezogenes Instrument existierte.

Aus Sicht der Mehrheit der Finanzkommission ist ausserdem strittig, ob eine Finanzmotion nicht in unzulässiger Weise in die Kompetenz des Regierungsrats zur Erstellung des Budgets eingreifen würde. In einem Hearing der Subkommission, welche die Finanzkommission zur Behandlung der Finanzmotion eingesetzt hatte, hielt der für ein Gutachten eingeladene emeritierte Staatsrechtsprofessor Gerhart Schmid fest, das Instrument widerspreche seiner Meinung nach der Kantonsverfassung zwar nicht klar, es gebe dazu aber unterschiedliche Lehrmeinungen und die Sachlage könne aus fachlich-juristischer Sicht auch anders beurteilt werden.

Der Regierungsrat erstellt das jeweilige Budget aufgrund bestehender Gesetze und vorangegangener Entscheide und Debatten des Grossen Rats. Er macht dies aufgrund seiner Gesamtsicht der finanziellen Verpflichtungen und Möglichkeiten des Kantons. Im Januar, wenn Finanzmotionen für das Budget des Folgejahrs formuliert und überwiesen werden müssten, existieren zu diesem aber noch keine verlässlichen Informationen. Der Grosse Rat müsste deshalb bei der Überweisung von Finanzmotionen verbindliche Anträge „ins Blaue hinaus“ stellen. Das jeweilige Budget sollte aber der Gesamtsicht der finanziellen Verhältnisse des Kantons Rechnung tragen. Diese erarbeitet sich die Finanzkommission mit ihrem Bericht zum Budget des Regierungsrats und sie hat folgerichtig darauf basierend die Kompetenz, sowohl Anträge zur Verbesserung als auch zur Verschlechterung des Budgets zu stellen, über die im Rahmen der Budgetdebatte entschieden wird.

Deshalb ist es aus Sicht der Mehrheit der Finanzkommission auch folgerichtig, dass der Regierungsrat beim bestehenden finanzpolitischen Instrumentarium des Grossen Rates (Budgetpostulat, vorgezogenes Budgetpostulat und Planungsantrag) die Möglichkeit hat, aufgrund seiner Gesamtsicht des aktuellen Budgets zu den gestellten Anträgen Stellung zu nehmen. Nach Vorstellung der Antragsteller wäre die Finanzmotion hingegen ein vorgezogener und verbindlicher Auftrag, das Budget entsprechend zu gestalten. Insofern würde die Finanzmotion einem unsorgfältig erarbeiteten Budget Vorschub leisten.

Aufgrund dieser Argumente beantragt die Mehrheit der Finanzkommission den Antrag Felix Meier und Konsorten betreffend die Einführung einer Finanzmotion abzuschreiben.

3.4.2 Argumente der Minderheit der Finanzkommission

Die Budgethoheit ist die Urkompetenz eines jeden demokratisch gewählten Parlaments. Das Budget gibt der Regierung und der Verwaltung den finanziellen Rahmen und insbesondere auch dessen Grenzen vor, innerhalb derer sich die Exekutive bewegen darf.

Diese Budgethoheit des Grossen Rates ist heute jedoch durch die Macht des Faktischen beschränkt. Einmal im Jahr legt der Regierungsrat dem Parlament seinen Budgetentwurf vor. Zuerst die Finanzkommission und dann das Plenum beraten das Budget und reichen allenfalls Änderungsanträge ein. Ein Einfluss auf die allgemeine Stossrichtung des Budgets ist damit jedoch nicht möglich. Dies lässt sich an verschiedenen Beispielen der vergangenen Jahre aufzeigen:

- Beim Budget 2014 wurde beantragt, dass die Ausgaben auf Vorjahresniveau eingefroren werden sollten. Der Antrag wurde kritisiert, weil nicht angegeben worden sei, wo der Differenzbetrag zu den vom Regierungsrat geplanten Ausgaben eingespart werden solle.
- Das Budget 2015 sah in der ersten Fassung des Regierungsrates ein Defizit vor. Dies entsprach nicht dem Willen einer Mehrheit des Grossen Rates, weshalb das Budget zurückgewiesen wurde. Dieser aussergewöhnliche und für die Verwaltung mit grossem Aufwand verbundene Vorgang hätte sich vermeiden lassen, wenn der Grosse Rat vorab entsprechende Vorgaben hätte machen können.
- 2017 wurde ein Vorgezogenes Budgetpostulat eingereicht, welches das Ausgabenwachstum begrenzen wollte. Auf dieses wird nachfolgend zurückzukommen sein.
- Bei der Beratung des Budgets 2018 reichten die Parteien CVP, FDP, LDP, SVP und GLP, eine Liste von gemeinsamen Kürzungsanträgen ein, wie das von linker Ratsseite immer wieder gefordert wurde. Ein Teil dieser Anträge fand eine Mehrheit. Die generelle Stossrichtung des Budgets lässt sich mit solchen Einzelanträgen jedoch nicht beeinflussen.

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass es faktisch unmöglich ist, frühzeitig Einfluss auf die generelle Stossrichtung des nächsten Budgets zu nehmen. Allgemeine Anträge bedeuten, dass nachträgliche Kürzungen am Budget vorgenommen werden müssen, was naturgemäss schwieriger ist. Gleichzeitig ist es für ein Milizparlament unmöglich, derart Einblick in die Verwaltung und deren Abläufe zu nehmen, dass im Ergebnis ein bestimmtes allgemeines Ausgabenziel mit Einzelkürzungsanträgen vorgegeben werden könnte.

Im Ergebnis ist es deshalb unumgänglich, dass dem Parlament die Möglichkeit pauschaler Vorgaben mittels Finanzmotion eingeräumt wird, wenn die Budgethoheit ernsthaft ausgeübt werden können soll.

Finanzmotion schliesst eine Lücke

Dass hier heute eine Lücke besteht, lässt sich an einer simplen, vereinfachten Gegenüberstellung der heute bestehenden Motion und der Finanzmotion darstellen:

Motion	Finanzmotion
Grosse Rat überweist Motion und gibt damit dem Regierungsrat einen verbindlichen Auftrag, einen Ratschlag auszuarbeiten.	Grosser Rat überweist Finanzmotion und gibt dem Regierungsrat einen verbindlichen Auftrag bezüglich Budget.
Regierungsrat arbeitet Ratschlag aus.	Regierungsrat erarbeitet und verabschiedet Budget.
Grosser Rat berät Ratschlag in der zuständigen Sachkommission.	Grosser Rat berät Budget in Finanzkommission.
Grosser Rat berät und beschliesst Gesetzesänderung im Plenum.	Grosser Rat berät und beschliesst Budget im Plenum.

Die Finanzmotion ist, wie der Name schon sagt, eine Variante der Motion. Daher ist es naheliegend, sie parallel zum Gesetzgebungsverfahren und der damit verbundenen Kompetenz des Grossen Rates auszugestalten. So wie das Parlament mittels Vorstoss auf die Vorarbeiten der Gesetzgebung verbindlich Einfluss nehmen kann, soll es künftig auch auf die Vorarbeiten des Budgets verbindlichen Einfluss nehmen können. Dies sind das Wesen und das Ziel der Finanzmotion.

Vorgezogenes Budgetpostulat kann Ziel der Finanzmotion nicht erfüllen

Der Grosse Rat hat heute keine Möglichkeit, auf die langfristige Finanzplanung des Regierungsrates Einfluss zu nehmen oder die Parameter für das nächste Budget zu setzen. Das heute bestehende Instrument des Vorgezogenen Budgetpostulates ist hierfür nicht ausreichend geeignet, und zwar wegen der fehlenden Verbindlichkeit. So eröffnet § 51 der Geschäftsordnung des Grossen Rates dem Regierungsrat die Möglichkeit, ein überwiesenes Vorgezogenes Budgetpostulat nicht zu erfüllen. Der Grosse Rat muss in diesem Fall entscheiden, ob das Vorgezogene Budgetpostulat dennoch ins Budget übernommen wird.

Bei Vorgezogenen Budgetpostulaten, die allgemeine Vorgaben machen (z.B. Vorgezogenes Budgetpostulat Dieter Werthemann) und keinen konkreten Frankenbetrag nennen, stellt sich die Frage, wie ein solches Vorgezogenes Budgetpostulat umgesetzt würde. Denkt man den Prozess durch, würde das bedeuten, dass der Regierungsrat zwei Budgets ausarbeiten müsste. Eines entsprechend seiner Haltung und eines, welches das Vorgezogene Budgetpostulat erfüllen würde. Andernfalls würde der Grosse Rat zwar beschliessen an seinem Vorgezogenen Budgetpostulat festzuhalten. Es würde jedoch kein Budget vorliegen, welches den darin enthaltenen Kriterien entspricht.

Es kann auch nicht sein, dass dem Grossen Rat, wenn der Regierungsrat ein solches Vorgezogenes Budgetpostulat nicht erfüllen will, nur die Möglichkeit der Rückweisung des Budgets offen gelassen wird. Eine Budgetrückweisung ist eine einschneidende Massnahme mit Auswirkungen auf den ganzen Verwaltungsapparat.

Es kann nicht sein, dass zwischen Grosse Rat und Regierungsrat ein Pokern darüber entsteht, ob es der Grosse Rat bei Nichterfüllung eines Vorgezogenen Budgetpostulates wagt, das Budget unter Inkaufnahme aller damit verbundenen Konsequenzen zurückzuweisen.

Es sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass beim Vorgezogenen Budgetpostulat Dieter Werthemann (16.5599), bei dem genau solche allgemeinen Vorgaben hätten gemacht werden sollen, Vertreter der linken Ratsseite nicht nur inhaltlich dagegen argumentierten. Vielmehr wurde in Frage gestellt, ob es sich dabei überhaupt um ein Vorgezogenes Budgetpostulat handle (vgl. Votum von Jürg Stöcklin vom 15. Februar 2017).

Dies zeigt, dass das Vorgezogene Budgetpostulat nicht die gleiche Wirkung und vor allem nicht die gleiche Verbindlichkeit haben kann, wie die Finanzmotion.

Kein Eingriff in die Kompetenz des Regierungsrates

Es stellt sich sodann die Frage, ob eine solche Finanzmotion nicht ein Eingriff in die Kompetenz des Regierungsrates wäre. § 88 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung sieht vor, dass der Grosse Rat das Budget beschliesst. § 107 Abs. 1 der Kantonsverfassung wiederum sieht vor, dass der Regierungsrat das Budget zu Handen des Grossen Rates verabschiedet.

Wenn der Grosse Rat die Behörde ist, welche über das Budget beschliesst, so ist es nichts als logisch, dass er die Möglichkeit haben muss, auch auf die Vorarbeiten Einfluss zu nehmen. Andernfalls bleibt seine Budgethoheit Makulatur, weil er nur über Einzelanträge kleinere Änderungen vornehmen kann, aber zur mittelfristigen Budgetentwicklung nichts mehr zu sagen hat. Entscheidend muss sein, wer abschliessend darüber zu entscheiden hat.

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat im Jahr 2012 die Zulässigkeit einer solchen Finanzmotion in einem Rechtsgutachten überprüfen lassen. Das Gutachten kam dabei zum Schluss, dass verbindliche Aufträge des Parlaments an die Regierung mit Bezug auf den Voranschlag (wie im Kanton Bern das Budget bezeichnet wird) verfassungskonform seien. Es hielt fest, dass angesichts der unbestrittenen Budgethoheit der Parlamente nicht ersichtlich sei, weshalb eine verbindliche Einflussnahme des Parlamentes auf den Voranschlag (auch vor der Überweisung des Entwurfs durch die Regierung) verfassungswidrig sein sollte.¹ Auch ein weiteres Gutachten des Regie-

¹ Vgl. Isabelle Häner, Rechtsgutachten vom 6. März 2012 zu Fragen der parlamentarischen Mitwirkung bei der Finanzplanung.

rungrates des Kantons Bern kam zum Schluss, dass die Finanzmotion zulässig ist.² Und in einem juristischen Aufsatz wurde festgehalten, dass die Finanzmotion ein innovatives und richtiges Instrument zur Stärkung der Finanzsteuerung sei.³

In anderen Kantonen bewährtes Mittel

Andere Kantone pflegen bereits heute die Möglichkeit der verbindlichen parlamentarischen Einflussnahme auf künftige Budgetentwürfe: Bereits erwähnt wurde der Kanton Bern, wo der Grosse Rat mit einer Finanzmotion den Regierungsrat damit beauftragen kann, eine finanzseitig geforderte Massnahme im nächsten Voranschlag oder im nächsten Aufgaben- und Finanzplan zu ergreifen. Der Regierungsrat oder die Justizleitung haben darüber zu berichten, wie sie die Motion umgesetzt haben. Weichen sie davon ab, haben sie dies einlässlich zu begründen (Art. 64 Gesetz über den Grossen Rat).

Im Kanton Luzern kann der Kantonsrat mit Motionen oder Postulaten Änderungen verlangen. Diese können auch auf den Voranschlag des nächsten Jahres Einfluss haben, sofern sie keine Verfassungs- oder Gesetzesänderungen bedingen (§ 80b Kantonsratsgesetz).

Auch im Kanton Zürich wurde kritisiert, dass der Kantonsrat sich bei der Budgetdebatte nur in Form von Erklärungen über die allgemeine Budgetentwicklung äussern könnte, die jedoch nicht verbindlich waren. Deshalb hat der Kantonsrat zusätzlich zu diesen sogenannten KEF-Erklärungen das Instrument der Finanzmotion eingeführt. Die KEF-Erklärung ist ähnlich einem Vorgezogenen Budgetpostulat in Basel-Stadt, d.h. der Regierungsrat kann die Erklärung entweder umsetzen oder mit schriftlicher Begründung ablehnen. Mit der Finanzmotion kann der Kantonsrat, im Falle einer Ablehnung durch den Regierungsrat, den Regierungsrat dazu verpflichten, dem Kantonsrat auf den folgenden Budgetentwurf eine Vorlage mit Bericht und Antwort zur Umsetzung der Erklärung zu unterbreiten (§ 33a-c Kantonsratsgesetz).

Die Frage der frühzeitigen parlamentarischen Einflussnahme auf die Ausgestaltung des Budgets ist also auch in anderen Kantonen aufgetaucht und wurde mit der Einführung von verbindlichen Instrumenten gelöst, so wie dies vorliegend mit der Finanzmotion ebenfalls vorgesehen ist.

Grenzen der Finanzmotion

Eine Grenze der Finanzmotion bildet der Finanzplan. Dieser wird nach § 107 Abs. 1 der Kantonsverfassung durch den Regierungsrat erstellt. Die Finanzmotion kann sich also nur auf das Folgebudget beschränken, nicht auch auf spätere Jahre, ansonsten würde diese Kompetenzaufteilung verletzt.

Eine weitere Grenze bilden natürlich die gesetzlichen Vorgaben. Der Grosse Rat wird mit der Finanzmotion bestehende Gesetze nicht übersteuern können. Ist der Grosse Rat der Ansicht, dass gesetzlich gebundene Ausgaben nicht mehr sinnvoll sind, muss er zuerst die gesetzlichen Grundlagen ändern. Kommt der Regierungsrat daher zum Schluss, dass eine Vorgabe aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht erfüllt werden kann, so kann er dies in seiner Stellungnahme festhalten und beantragen die Finanzmotion als ganz oder teilweise rechtlich unzulässig zu erklären, so wie das heute bereits bei Motionen der Fall ist.

3.5 Rolle der Finanzkommission

Das Thema Finanzmotion hat nicht nur Diskussionen über das Instrument selbst, sondern auch über die Rolle bzw. das Rollenverständnis der Finanzkommission ausgelöst. Die Finanzkommission kann im Budgetprozess Anträge zur Verbesserung wie zur Verschlechterung des Budgets stellen. Wie die Erfahrung zeigt, tut sie dies aber eher selten. Ob dies Ausdruck einer hohen Qualität der regierungsrätlichen Budgets, einer „ungenügenden“ Prüfung dieser Budgets durch die Finanzkommission oder fehlender politischer Mehrheiten innerhalb der Kommission ist, sei dahingestellt. Jedenfalls stellt das Finanzdepartement den Vorabdruck des Budgets auf Anfrage schon

² Vgl. Bernhard Ehrenzeller, Rechtsgutachten vom 16. Juni 2012 zu spezifischen Fragestellungen des Zusammenwirkens zwischen Parlament und Regierung im Kanton Bern.

³ Vgl. Thomas Säggerer, Zur Totalrevision des Grossratsgesetzes im Kanton Bern, ZBJV 2012, S. 963ff.

heute allen Fraktionen zur Verfügung, damit diese via ihre Vertretungen in der Finanzkommission Anträge stellen können. Auch die Sachkommissionen können über Mitberichte an die Finanzkommission Anträge einbringen.

4. Fazit und Antrag

Die Finanzkommission stellt fest, dass die Meinungen bezüglich der Notwendigkeit des Instruments Finanzmotion auseinandergehen. Es ist eine politische Frage, ob man dem Parlament zu den drei bestehenden budgetrelevanten Instrumenten ein zusätzliches budgetbezogenes Instrument vorschlägt.

Die Finanzkommission beantragt mit 7:5 Stimmen, den *Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens* abzuschreiben. Sie hat Patrick Hafner zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission



Patrick Hafner
Präsident