SWISSLEX User-ID: daniela.demarco@unisg.ch, 20.12.2023 17:34:42

Dokument	**AJP 2013 S. 782**
Autor	**Bernhard Ehrenzeller**
Titel	**Zum Verhältnis Parlament – Regierung**
Seiten	**782-795**
Publikation	**Aktuelle Juristische Praxis**
Herausgeber	**Valérie Défago Gaudin, Anne-Sylvie Dupont, Patricia Egli, Olivier Hari, Stefan Heimgartner, Stephanie Hrubesch-Millauer, Audrey Leuba, Alexander R. Markus, Bertrand Perrin, Arnold F. Rusch, Ivo Schwander**
ISSN	**1660-3362**
Verlag	**Dike Verlag AG**

Zum Verhältnis Parlament – Regierung

Ausgewählte Fragen am Beispiel der bernischen Parlamentsreform

Bernhard Ehrenzeller*

Im Kanton Bern ist eine Totalrevision des bernischen Parlamentsrechts im Gange. Im Rahmen dieser Parlamentsreform geht es u.a. um die Einführung einer Finanzmotion, mit welcher das Parlament dem Regierungsrat verbindliche Vorgaben für die Erstellung des Voranschlages machen könnte, wie auch um die Erweiterung der Einsichtsrechte parlamentarischer Kommissionen in die internen Entscheidungsgrundlagen der Regierung. Der nachfolgende Beitrag hält beide Neuerungen für nicht verfassungskonform. Parlament und Regierung stehen sich als gleichberechtigte politische Gewalten, nicht in einem hierarchischen

* Bernhard Ehrenzeller, Prof. Dr. iur., Universität St. Gallen.
Beim Beitrag handelt es sich um eine gekürzte und leicht bereinigte Fassung eines Rechtsgutachtens des Autors zu spezifischen Fragestellungen des Zusammenwirkens zwischen Parlament und Regierung im Kanton Bern zu Handen des bernischen Regierungsrates vom 16. Juni 2012.

Verhältnis, gegenüber. Ein parlamentarischer Auftrag kann deshalb nie "Vollzugsdiktat" bedeuten, sondern ist ein verbindlicher Handlungsauftrag an die Regierung, das Parlament in der Wahrnehmung seiner eigenen Aufgaben zu unterstützen. Eine Offenlegung der Mitberichte des Regierungsrates würde die freie kollegiale Beratung und Entscheidfindung und damit die Funktionsfähigkeit der Regierung erheblich beeinträchtigen. Sie ist deshalb nur unter besonderen und wichtigen Umständen zu rechtfertigen.

Une révision totale du droit du Parlement bernois est en cours dans le canton de Berne. Cette réforme du Parlement porte notamment sur l'introduction d'une motion financière, par laquelle le Parlement pourrait donner au Conseil d'Etat des consignes impératives sur l'établissement du budget, ainsi que sur l'extension des droits d'accès des commissions parlementaires aux informations sur lesquelles le gouvernement fonde ses décisions. Le présent article considère ces deux innovations comme non conformes à la Constitution. Le Parlement et le gouvernement sont des pouvoirs politiques se trouvant dans un rapport d'égalité, et non dans une relation hiérarchique. Un mandat parlementaire ne peut donc jamais avoir valeur de "dictat d'exécution", s'agissant au contraire d'un mandat contraignant le gouvernement à soutenir le Parlement dans l'accomplissement de ses propres tâches. Une publication des co-rapports du Conseil d'Etat nuirait considérablement aux délibérations collégiales libres et au processus de prise de décision et donc au bon fonctionnement du gouvernement. Elle ne se justifie donc que dans des circonstances particulières et importantes.

I. Ausgangslage

"Parlament und Regierung" – mit diesem staats- und verfassungsrechtlichen Grundthema hat sich Yvo Hangartner in seinem reichen wissenschaftlichen Werk vielfach, vielfältig und unablässig auseinandergesetzt: sei es in grundsätzlicher Weise in "Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts" und speziell in seinem so betitelten Zentralblattbeitrag aus dem Jahre 1990, sei es in wichtigen Einzelaspekten im Rahmen zahlreicher Zeitschriftenbeiträge und Urteilsbesprechungen[1]. Der nachfolgende Beitrag zu Fragen der Parlamentsrechtsreform im Kanton Bern nimmt diesen Faden auf: Es geht um grundsätzliche Fragen des Gewaltenteilungsverständnisses im schweizerischen Staatsrecht.

Das geltende Grossratsgesetz des Kantons Bern (GRG) ist im Jahre 1990 in Kraft getreten und seither 13 Mal geändert worden. Die Gesetzgebung entspricht nach Ansicht des Grossen Rates in wichtigen Bereichen nicht mehr dem heutigen Stand des Parlamentsrechts. Am 7. September 2010 hat deshalb der Grosse Rat des Kantons Bern eine Motion der Oberaufsichtskommission

AJP 2013 S. 782, 783

angenommen, welche eine Totalrevision des Parlamentsrechts (Grossratsgesetz [GRG], und Geschäftsordnung des Grossen Rates [GO]) verlangt hat. Es wurde eine spezielle Kommission Parlamentsrechtsrevision eingesetzt. Gestützt auf eine Grundlagenstudie des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) der Universität Bern[2] erstellte die Kommission Parlamentsrechtsrevision einen Entwurf eines neuen GRG (und einer neuen GO). Im Rahmen einer Vorvernehmlassung nahm der Regierungsrat am 25. Januar 2012 dazu teilweise kritisch Stellung. So bezweifelte er bei einzelnen Reformpunkten nicht nur die Sachgerechtigkeit, sondern auch die Verfassungsmässigkeit des Entwurfs. Am 3. April 2012 nahm die Kommission ihrerseits Stellung zur Vorvernehmlassung des Regierungsrates. Sie hielt im Wesentlichen an ihren Anträgen fest. Insbesondere sah sie, gestützt auf ein von ihr eingeholtes Gutachten von Prof. Dr. Isabelle Häner[3], keinen Grund, vom vorgeschlagenen Instrument der Finanzmotion abzurücken. Am 30. April 2012 eröffnete die Kommission Parlamentsrechtsrevision das förmliche Vernehmlassungsverfahren zum totalrevidierten GRG und der GO[4].

---

1 Yvo Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, 2 Bände, Zürich 1982; ders., Parlament und Regierung, ZBl 1990, 473–503; vgl. Verzeichnis der Publikationen von Professor Yvo Hangartner, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/René Schaffhauser et al. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, 1073–1088.

2 Andreas Lienhard/Daniel Schwarz/Fritz Sager/Reto Steiner/Andreas Müller, Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern. Studie im Auftrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision des Kantons Bern (KPM-Studie) vom 17. August 2011. Abrufbar unter <www.sta.be.ch>.

3 Isabelle Häner, Rechtsgutachten zu Fragen der parlamentarischen Mitwirkung bei der Finanzplanung vom 6. März 2012, abrufbar unter <www.be.ch>.

4 Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision an den Grossen Rat zum Gesetz über den Grossen Rat und zur Geschäftsordnung des Grossen Rates: Vernehmlassungsvorlage (30.4.–15.8.2012), abrufbar unter <www.gr.be.ch>.

Im Rahmen eines Rechtsgutachtens war insbesondere die Frage der Verfassungsmässigkeit der sogenannten Finanzmotion und der erweiterten Einsichtsrechte der Parlamentskommissionen zu klären. Der Regierungsrat wollte wissen, "ob diese absolute Bindungswirkung einer Finanzmotion im Bereich des Voranschlages und die relative Verbindlichkeit im Bereich des Aufgaben- und Finanzplans sachgerecht und mit der verfassungsmässigen Aufgabe des Regierungsrates, den Voranschlag zu erstellen, vereinbar sei". Dieser sei als Gesamtheit zu betrachten, und es erscheine dem Regierungsrat deshalb problematisch, ob vor der Kenntnis des gesamten Voranschlages angenommene Motionen zu Einzelbereichen oder zum Ergebnis des Voranschlages als Ganzes (Saldo Laufende Rechnung, Nettoinvestitionen) tatsächlich absolut verbindlich sein können. Er wünsche sich deshalb "eine Vertiefung der verfassungsrechtlichen und sachlichen Überlegungen zur Zulässigkeit und Bindungswirkung einer Finanzmotion". Im Weiteren wollte der Regierungsrat geklärt haben, ob und wieweit die Parlamentskommissionen in die internen Entscheidungsakten der Regierung, insbesondere in Mitberichte, Einsicht verlangen dürfen.

Am 3. Dezember 2012 verabschiedete die Kommission Parlamentsrechtsrevision den "Vortrag" an den Grossen Rat zum Grossratsgesetz zuhanden der 1. Lesung im Parlament[5]. Sie hielt im Kern weiterhin an ihren Anträgen aus dem Vernehmlassungsverfahren fest. Am 19. Dezember 2012 überreichte der Regierungsrat dem Grossen Rat seine "Überlegungen und Anträge zur Totalrevision des Parlamentsrechts"[6]. Die Kommissionsanträge setzten sich jedoch im Rahmen der 1. Lesung des GRG im Rat durch[7].

II. Kernelemente der Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern

Mit dem neuen GRG und der GO soll ein effizienter Ratsbetrieb sichergestellt und der Grosse Rat gegenüber der Regierung und Verwaltung gestärkt werden. Es sollen die Rahmenbedingungen geschaffen werden, unter denen das Parlament die stetig steigende Geschäftslast besser bewältigen und zunehmend komplexere Vorlagen beschliessen kann. Gemäss dem Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision wird dem Grossen Rat mit der neuen Gesetzgebung ein modernes Arbeitsinstrument in die Hand gegeben, das ihm erlaubt, seine Aufgaben optimal wahrzunehmen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen einerseits der Ratsbetrieb effizienter ausgestaltet und andererseits die Mitwirkungsmöglichkeiten gegenüber der Regierung im Bereich der Planung, der Steuerung der Finanzen – namentlich anhand der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans – und der Aussenbeziehungen gestärkt werden. Zudem werden die Oberaufsicht sowie die Informations- und Einsichtsrechte teilweise neu gefasst. Gleichzeitig soll aber auch der Dialog zwischen Grossem Rat und Regierungsrat gestärkt werden. Um den kommenden Herausforderungen gewachsen zu sein, brauche es einen starken Grossen Rat und eine starke Regierung[8].

AJP 2013 S. 782, 784

In Bezug auf die gestellten Fragen sind folgende Elemente der Parlamentsrechtsrevision von besonderer Bedeutung:

Ausbau des parlamentarischen Instrumentariums. Die Kommission schlägt u.a. neu die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplanes vor. Gleichzeitig soll der heutige Auftrag durch die Finanzmotion ersetzt werden. Abgelehnt worden ist dagegen die Einführung des Verordnungsvetos und der Staatsvertragsmotion.

Neu geregelt wird teilweise auch der Geschäftsverkehr zwischen Grossem Rat und Regierungsrat. So werden die Einsichtsrechte – im Sinne des Kaskadensystems – differenziert ausgestaltet. Der Grosse Rat soll bei politischen und strategischen Planungen wie auch bei der Gestaltung der Aussenbeziehungen mitwirken können. Neu umschrieben wird auch die Stellung des Regierungsrates in den Kommissionen und im Plenum des Rates[9].

---

5 Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision an den Grossen Rat zum Gesetz über den Grossen Rat und zur Geschäftsordnung des Grossen Rates: Antrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision für die erste Lesung. Abrufbar unter <www.gr.be.ch>.

6 Gesetz über den Grossen Rat/Geschäftsordnung des Grossen Rates; Anträge des Regierungsrates vom 19. Dezember 2012. Abrufbar unter <www.rr.be.ch>.

7 Beschlussdokument des Grossen Rates vom 21.–23. Januar 2013 (2010.9668), abrufbar unter <www.gr.be.ch>.

8 So die Zusammenfassung im Kommissionsbericht (FN 4), 1.

9 Zusammengefasst gemäss Kommissionsbericht (FN 4), Pt. 3.

III. Unterschiedliche Standpunkte von Parlament und Regierung

1. Standpunkt des Regierungsrates

In seiner Stellungnahme an die Kommission im Rahmen der Vorvernehmlassung vom 25. Januar 2012 hält der Regierungsrat in grundsätzlicher Weise fest, dass er an einem starken und handlungsfähigen Parlament interessiert sei. Die erwünschte Stärkung des Grossen Rates müsse jedoch unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung erreicht werden. Die grundlegenden und wichtigen Entscheide seien durch den Grossen Rat im Rahmen der Gesetzgebung zu treffen. Umgekehrt müsse der Regierungsrat über genügend Spielräume zur Wahrnehmung der ihm von der Verfassung zugewiesenen Initiativ- und Führungsfunktionen verfügen können. Der auch von der Regierung befürwortete verstärkte Dialog zwischen den beiden Gewalten dürfe nicht zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten führen. In diesem Sinne sei die Kantonsverfassung Rahmen und Schranke für die Revision des Parlamentsrechts.

Der Regierungsrat habe Verständnis dafür, dass der Grosse Rat mittels neuer parlamentarischer Instrumente und Verfahren stärker und früher als bisher auf die finanzielle Entwicklung des Kantons Einfluss nehmen wolle. Dabei sei jedoch die verfassungsrechtliche Rollenverteilung zu beachten. Danach stehe dem Regierungsrat die Planungshoheit zu. Er erarbeite zuhanden des Grossen Rates den Voranschlag und den Aufgaben- und Finanzplan. Im Sinne einer Früherkennung müsse er Probleme rechtzeitig orten, die Entwicklung von Staat und Gesellschaft vorausschauend beurteilen und rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen treffen und vorschlagen. Dem Grossen Rat obliege demgegenüber die Budgethoheit. Damit stehe dem Parlament das Recht zu, mit dem Beschluss des Voranschlages die Staatsausgaben und -einnahmen definitiv festzulegen.

Der Regierungsrat sei bei der Erstellung des Budgets und des Aufgaben- und Finanzplanes an verschiedene Sachzwänge und Entwicklungen in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt. Auch sei ein erheblicher Teil der kantonalen Geldmittel durch Rechtsvorschriften gebunden. Daher seien kurzfristig Kürzungen von Geldmitteln oft rechtlich gar nicht möglich. An diese Rahmenbedingungen, welche den finanzpolitischen Spielraum sehr stark beschränken, sei auch der Grosse Rat bei finanzpolitischen Interventionen gebunden. Die vorgesehene Ausgestaltung der Mitwirkungsinstrumente des Grossen Rates im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplanes lasse es deshalb fraglich erscheinen, ob die Regelung mit dem geltenden Verfassungsrecht vereinbar sei. Mit dem Aufgaben- und Finanzplan, dem ausschliesslich Programmcharakter zukomme, müsse der Grosse Rat jedes Jahr im Sinne einer rollenden Planung neue Entwicklungen und Planungen bestätigen und mit politischen Signalen allenfalls korrigierend eingreifen. Dafür sei aber der intensivierte Planungsdialog zwischen Regierung und Parlament die optimalere "Steuerungsleistung" als das vorgeschlagene Instrument der Genehmigung. So oder so komme dem Beschluss des Grossen Rates im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung nur politische-deklaratorische Bedeutung zu. Massgebend für die definitive Mittelallokation bleibe auf jeden Fall der Voranschlag, welcher durch den Grossen Rat auch zu beschliessen sei. Mit der vorgeschlagenen "Finanzmotion" solle nun der Grosse Rat auf die Erstellung des Voranschlages verbindlich – also mit verpflichtendem Weisungscharakter – bereits vor dessen Verabschiedung durch den Regierungsrat Einfluss nehmen können. Dies tangiere aber in verfassungswidriger Weise den Kompetenzbereich des Regierungsrates, dem Grossen Rat einen Voranschlag mit einer Steueranlage zu unterbreiten bzw. zu beantragen, welcher unter Einhaltung der verfassungsmässigen Vorgaben hinsichtlich Schuldenbremse für die Laufende Rechnung sowie für die Investitionsrechnung seinen finanz- und steuerpolitischen Zielsetzungen entspreche. Demgegenüber liege es aufgrund der Budgethoheit in der Kompetenz des Grossen

Rates, durch eine Änderung der Steueranlage oder durch die Veränderung von Voranschlagspositionen eigene finanz- und steuerpolitische Akzente zu setzen. Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Rollenverteilung könne einer Finanzmotion auch dann lediglich Richtliniencharakter – und nicht Weisungscharakter – zukommen, wenn sie sich (bloss) auf den Zahlenteil des Voranschlages beziehe (was im Übrigen auch für den heutigen Auftrag gelte).

Als problematisch betrachtet der Regierungsrat die vorgeschlagene Neugestaltung der Einsichtsrechte parlamentarischer Kommissionen. Es sei für die Wahrnehmung der Regierungsverantwortung wie für die Wahrung des Kollegialprinzips von grosser Bedeutung, dass die Sitzungen des Regierungsrates – unter Einschluss der Mitberichte – geheim seien. Ein Einsichtsrecht in die Mitberichte lehne er ab. Auch Aufsichtskommissionen sollten nur ausnahmsweise Einblick erhalten in den politischen Entscheidungsprozess der Regierung. Das an sich anvisierte Kaskadensystem bei den Einsichtsrechten sei jedenfalls unklar, teils widersprüchlich umschrieben. Auch bei dem den Aufsichtskommissionen nur

ausnahmsweise zu gewährende Einsichtsrecht in Akten, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, müsste der Schutz für sogenannte A-Geschäfte mit hoch sensiblen Daten gewährleistet sein.

2. Haltung der Kommission Parlamentsrechtsrevision

Die Kommission Parlamentsrechtsrevision antwortete auf die Vernehmlassung des Regierungsrates mit Schreiben vom 3. April 2012. Abgestützt auf das inzwischen eingeholte Gutachten von Frau Prof. Dr. Isabelle Häner hält sie am neuen Instrument der Finanzmotion fest[10]. Da die Beschlusskompetenz über das Budget beim Parlament liege (Art. 76 Abs. 1 lit. a) KV), könne dieses auch schon vorgängig direkt auf dessen Erstellung einwirken. Der Finanzmotion komme daher im Bereich des Voranschlags Weisungscharakter zu. Anders verhalte es sich beim Aufgaben- und Finanzplan. Dieser werde vom Grossen Rat zwar behandelt (Art. 75 KV), aber nicht abschliessend beschlossen. Daher sehe der Vernehmlassungsentwurf (nur) eine Genehmigung vor. Die verfassungsrechtliche Behandlungskompetenz des Grossen Rates bei grundlegenden Planungen schliesse ein parlamentarisches Mitwirkungsrecht bei der Entstehung dieser Planungen ein. Der Finanzmotion komme somit auch beim Aufgaben- und Finanzplan Weisungscharakter zu. Da jedoch der Aufgaben- und Finanzplan im Sinne einer rollenden Planung laufend anzupassen sei, komme hier der Unterscheidung in Weisungs- und Richtliniencharakter der Finanzmotion "zum Vornherein nicht dieselbe Bedeutung" zu. Ein begründetes Abweichen des Regierungsrates von der Vorgabe des Parlamentes sei daher zulässig.

In Bezug auf die Einsichtsrechte parlamentarischer Kommissionen in die Mitberichte des Regierungsrates bleibt die Kommission Parlamentsrechtsrevision bei der vorgeschlagenen Lösung. Es dürfe bei der Oberaufsicht keine blinden Flecken geben. Bereits nach heutiger Praxis könnten unter Umständen nicht nur die Aufsichts-, sondern auch besondere Kommissionen Einsicht in die Mitberichte nehmen. Es müsse deshalb nur dafür gesorgt werden, dass das Amtsgeheimnis gesichert sei.

IV. Zum Gewaltenteilungsverständnis im bernischen Verfassungsrecht

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Organisation der Behörden des Kantons Bern richtet sich nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 KV). Anders als die Bundesverfassung, jedoch im Einklang mit mehreren Kantonsverfassungen, ist damit das Gewaltenteilungsprinzip im bernischen Verfassungsrecht ausdrücklich verankert. Verankert ist auch das Ziel der Gewaltenteilung: Keine Behörde darf staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausüben (Art. 66 Abs. 1 Satz 2 KV). Eine nähere inhaltliche Umschreibung des Grundsatzes erfolgt nicht. Auffallend ist, dass die Kantonsverfassung – im Unterschied zur Bundesverfassung – auf die Verankerung einer "obersten (oder einer höchsten) Behörde" verzichtet. Jede Behörde ist somit in ihrem Bereich "höchste Behörde"[11]. Hingegen enthält die Kantonsverfassung verschiedene Vorgaben zur Ausgestaltung der personellen (z.B. Art. 67 f. KV), der organisatorischen (durch die Konstituierung einer gewaltengeteilten Behördenstruktur) sowie der funktionellen Gewaltenteilung (Zuweisung von Aufgaben und Zuständigkeiten zu jeder Behörde und Vorgaben zum Zusammenwirken der Behörden). Der bernische Verfassungsgeber ist damit nicht von einem dogmatischen Trennungsgrundsatz ausgegangen, sondern hat der Verfassung ein auf Koopera-

10 Siehe (FN 3).

11 Das gilt – in Anlehnung an den Wortlaut der alten KV – für den Grossen Rat, für den Regierungsrat wie für die Justiz. Urs Bolz, Materialien und Kommentare, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Art. 66 KV, 422, 3 a); Kurt Nuspliger/jana Mäder, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 4. A., Bern 2012, 137.

12 Bolz (FN 11), Komm. zu Art. 66 KV, 421 f. (m.w. H.).

tion und Koordination ausgerichtetes, realitätsbezogenes Gewaltenteilungsverständnis zugrunde gelegt[12]. Er befindet sich damit im Einklang mit dem Gewaltenteilungsverständnis, wie es auch in andern neuern Kantonsverfassungen[13] und der Bundesverfassung verankert ist[14].

Neben der Grundidee der Machtbegrenzung ("checks and balances"), wie sie in Art. 66 Abs. 1 Satz 2 KV zum Ausdruck kommt, ist auch die funktionale Verschränkung der Gewalten in der Verfassung angelegt. Jede Behörde – der Grosse Rat, der Regierungsrat wie die Justiz – ist zur Erfüllung ihrer Grundaufgabe auf den funktionellen Beitrag der andern Gewalten angewiesen. Durch das Zusammenwirken der Gewalten erbringt jede Behörde einen notwendigen, ergänzenden und differenzierten Teilbeitrag zur Gesamtleitung des Staates[15]. Es geht also letztlich bei der Gewaltenteilung nicht nur um Beschränkung staatlicher Macht, sondern ebenso um die Ermöglichung und Legitimierung staatlicher Machtausübung[16]. Mit der Gewaltenteilung als "umfassender Ordnungsidee" kommt somit zum Ausdruck, dass die staatliche Aufgabenerfüllung auf verschiedene und unterschiedlich zusammengesetzte Staatsorgane verteilt ist und dass jedes Organ im Rahmen der zugeordneten Verfassungsfunktion handeln darf und soll[17]. Ein institutionelles Spannungsverhältnis zwischen den Gewalten ist gewollt und in der Verfassung selbst angelegt. Dadurch soll verhindert werden, dass das vielfältige Ineinanderwirken staatlicher Organe, insbesondere von Regierung und Parlament, zu einer Verwischung der verfassungsmässigen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten führt. Um bestimmen zu können, welche Behörde welchen Teilbeitrag zu welchem Zeitpunkt zu erbringen hat, ist auch die Organeignung oder die Organadäquanz als Kriterium heranzuziehen[18]. Dieser "institutional approach" zielt darauf ab, "dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heisst von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen"[19]. *Gewaltenteilung, wie sie in Art. 66 KV zum Ausdruck kommt, bedeutet somit – nebst der Machthemmung – ein nach Art der Aufgabe, nach Zweck, Verfahren und Zeitpunkt der Aufgabenerfüllung differenziertes System des Zusammenwirkens der staatlichen Behörden*. Gewaltenteilung ist demnach als Prozess des Zusammenwirkens gleichberechtigter Behörden zu verstehen, bei dem sich die Zuständigkeit einer Behörde nicht nur nach deren abschliessenden Entscheidungskompetenzen bestimmen lässt. Auch wenn sich Parlament und Regierung mit gleichen Sachfragen und -bereichen beschäftigen, so befassen sie sich damit nicht zum gleichen Zeitpunkt, nicht in der gleichen Funktion und Art und Weise und auch nicht mit gleichen Rechtswirkungen[20]. Die Zuständigkeit einer Behörde bestimmt sich demnach nicht allein nach deren abschliessender Entscheidungskompetenz.

Der bernische Verfassungsgeber hat – im Unterschied zu anderen Kantonsverfassungen – darauf verzichtet, den Grossen Rat als "gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons"[21] oder einfach als "gesetzgebende Gewalt"[22] oder "gesetzgebende Behörde"[23] zu bezeichnen. Ebenso wenig bezeichnet er – in Anlehnung an Art. 174 BV – den Regierungsrat als "oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons"[24]. Dennoch liegt der bernischen Kantonsverfassung das Grundverständnis des Grossen Rates als gesetzgebende Behörde und Parlament des Kantons und des Regierungsrates als politisch leitende und für die Führung der Verwaltung verantwort-

---

13 Siehe z.B. Giovanni Biaggini, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 3 N. 12; Georg Zemp, in: Paul Richli/Franz Wicki (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, Komm. zu § 29 KV LU, Rz. 5 f.

14 Vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. A., Bern 2011, § 27. Siehe auch: Yvo Hangartner, Parlament und Regierung (FN 1), 2 ff., 16 ff.

15 Vgl. Philippe Mastronardi, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2008, Vorbemerkungen zu Art. 143–191c BV, Rz. 7 ff.

16 Benjamin Schindler, Verwaltungsermessen – Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2010, 289 ff., spricht von "Machtgliederung zur Machteffektuierung".

17 BGE 136 I 241; Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter, Allgemeines Staatsrecht, 4. A., Basel 2008, 191 ff.

18 Schindler (FN 16), 291 (m.w.H. in Fn. 1636), 649 ff.; Bernhard Ehrenzeller, St. Galler Kommentar (FN 15), Vorbemerkungen zu Art. 174–187 BV, Rz. 6 (m.w.H.). Vgl. auch ders., Der Departementsvorsteher als staatsleitende Behörde, in: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.), Festschrift Alfred Rötheli, Solothurn 1990.

19 BVerGE 68, 1 (86), 98, 218 (251 f.).

20 Vgl. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hotellier, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, L'Etat, 2. A., Bern 2006, N. 1723.

21 So Art. 76 KV AG.

22 So Art. 50 KV ZH.

23 So § 36 KV LU.

24 Wie etwa Art. 60 KV ZH; § 51 KV LU. Diese Funktionszuweisung wurde offenbar nicht mehr als "zeitgemäss" erachtet. Gleichwohl wird die Regierung in der französischen Version weiterhin als "Conseil exéxutif" bezeichnet. Vgl. Bolz (FN 11), Komm. zu Art. 84, 473, 1.a).

liche Behörde des Kantons zugrunde. So sehr die Verfassung einem kooperativen und koordinativen Gewaltenteilungsverständnis verpflichtet ist, so kommt doch in den einzelnen Zuständigkeiten, welche die Verfassung dem Grossen Rat in den Art. 74 ff. und dem Regierungsrat in Art. 86 ff. zuweist, die Grundfunktion der jeweiligen Behörde zum Ausdruck. Die *Grundfunktion des Parlamentes ist jene der demokratischen Leitentscheidung und der verbindlichen Steuerung des staatlichen Handelns, jene des Regierungsrates die politische Führung im Sinne des Gesamtverantwortung für das Herbeiführen und das Umsetzen der politischen Entscheide*. Aufgrund seiner Struktur, Zusammensetzung, Organisation und Funktionsweise ist die Regierung im Gewaltenteilungsgefüge notwendigerweise das initiative, eigentlich handelnde Element im Staat. Regierung und Parlament sind somit in diesen sich ergänzenden eigenständigen Funktionen voneinander abhängig. Erst aus diesem von der Verfassung gewollten Zusammenspiel eigenständiger Gewalten entsteht die für das Staatsganze erforderliche "Staatsleitung zu gesamter Hand"[25].

Das Zusammenspiel der Gewalten kommt nach der Verfassung in den einzelnen Aufgaben von Parlament und Regierung in unterschiedlicher Weise zum Tragen. Der Regierungsrat hat nach Art. 83 KV ein umfassendes Recht, dem Grossen Rat Anträge zu stellen und an den Sitzungen des Parlamentes mit beratender Stimme teilzunehmen. Diesem Initiativrecht kommt allerdings bei der Wahrnehmung der Wahlbefugnisse und der Oberaufsicht durch das Parlament kaum Bedeutung zu, wogegen es essentiell ist bei der Rechtsetzung. Demgegenüber kann das Parlament im Rahmen seiner Gesetzgebungszuständigkeit dem Regierungsrat verbindliche Aufträge erteilen, einen Erlasses- oder einen Beschlussesentwurf vorzulegen (Motion) oder es kann diesen Entwurf über das Instrument der parlamentarischen Initiative auch selber ausarbeiten. Das Parlament kann im Rahmen von Art. 69 KV darüber entscheiden, welche Rechtsetzungsbefugnisse es dem Verordnungsgesetzgeber übertragen will. Es kann im eigenen Zuständigkeitsbereich auch Grundsatzbeschlüsse fassen (Art. 80 Abs. 2 KV). Im Bereich der Gesetzgebung verfügt das Parlament somit über ein breit gefächertes Handlungsinstrumentarium, bei dem das Initiativrecht der Regierung unterschiedlich ausgeprägt ist und in stärkerem oder geringerem Mass zum Tragen kommt. Art. 80 KV verweist den Grossen Rat allerdings auch auf die Grenzen seiner Handlungskompetenz: Die rechtliche Wirkung der Aufträge richtet sich nach der verfassungsmässigen Zuständigkeit des Regierungsrates.

Eine Sonderstellung nehmen, wie zu zeigen sein wird, die Planung und das Budget ein.

Auch bei den Handlungskompetenzen der Regierung sieht die Verfassung eine differenzierte Ordnung vor. Einzelne Aufgaben wie die Leitung der Verwaltung (Art. 87 KV) oder die Vertretung des Kantons nach aussen (Art. 90 Abs. 1 lit. a) KV) nimmt er alleine wahr. Dies gilt auch für den Bereich der Rechtsetzung, soweit ihm selbständige Rechtsetzungskompetenzen übertragen worden sind[26]. In hohem Masse jedoch ist das Handeln der Regierung bei der Rechtsetzung Ausdruck des exekutiven Initiativrechts. So leitet er nicht nur das Vorverfahren der Rechtsetzung (Art. 88 Abs. 1 KV), sondern er ist ganz generell verantwortlich für die Vorbereitung der Geschäfte des Grossen Rates, *soweit dieser sie nicht allein bearbeiten will* (Art. 90 Abs. 1 lit. c) KV).

2. Finanzplanung und Voranschlag im Gewaltenteilungsgefüge

Eine Sonderstellung im Gewaltenteilungsgefüge nimmt die politische Planung ein. Die Verfassung lässt Parlament und Regierung daran teilhaben, allerdings nicht im Sinne einer gemeinsamen Kompetenz, sondern im Sinne eines je eigenständigen Beitrages. So bestimmt der Regierungsrat nach Art. 86 KV – unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates – die Ziele des staatlichen Handelns und er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten. Dem Regierungsrat kommt somit "im Lichte von Art. 86 KV die primäre Führungsrolle bei der Planung der staatlichen Aufgaben" zu[27]. Demgegenüber "behandelt" der Grosse Rat die grundlegenden politischen Pläne wie die Richtlinien der Regierungspolitik und den Aufgaben- und Finanzplan (Art. 75 KV). Was "behandelt" bedeutet, überlässt die Verfassung der Konkretisierung durch das Gesetz. Aus der systematischen Stellung von Art. 75 KV lässt sich immerhin ableiten, dass der Verfassungsgeber die Mitwirkung bei der politischen Planung als eigenständige parlamentarische Funktion betrachtet und diese weder den Rechtsetzungskompetenzen (Art. 74 KV) noch den Beschlusskompetenzen

---

25 Ehrenzeller, St. Galler Kommentar (FN 15), Vorbemerkungen zu Art. 174–187 BV, Rz. 7, Komm. zu Art. 180 BV, Rz. 8 ff. Vgl. auch Nuspliger/Mäder (FN 11), 14, 73, 144.

26 Die in der Vernehmlassungsvorlage (Art. 41) vorgesehene Konsultationspflicht ändert nichts an der Entscheidungskompetenz des Regierungsrates.

27 So das Gutachten Häner (FN 3), 10/15.

des Grossen Rates nach Art. 76 KV zuordnet. Der Gesetzgeber ist damit nicht frei bei der Konkretisierung von Art. 75 KV, sondern er hat die Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung an

AJP 2013 S. 782, 788

der voranstehend dargelegten Grundfunktion des Grossen Rates auszurichten.

Nach Art. 76 Abs. 1 lit. a) KV "beschliesst" der Grosse Rat über den Voranschlag. Demgegenüber "verabschiedet" der Regierungsrat den Voranschlag (Art. 89 Abs. 1 KV). Damit legt die Verfassung selber die institutionellen Leitplanken für den Budgetprozess fest: Es ist die Regierung, die dem Parlament den Budgetentwurf unterbreitet, und es ist das Parlament, das darüber abschliessend – ohne Referendumsmöglichkeit – entscheidet[28]. Aus der ausdrücklichen Regelung der regierungsrätlichen Kompetenz in Art. 89 Abs. 1 ergibt sich, dass die Verabschiedung des Voranschlages nicht einfach Ausdruck der allgemeinen Aufgabe und des generellen Initiativrechts des Regierungsrates ist, die Geschäfte des Grossen Rates vorzubereiten, soweit es dieser nicht selbst tun will (Art. 90 Abs. 1 lit. c) KV). Vielmehr erklärt es die Verfassung als *alleinige Sache des Regierungsrates, das Budget zu erarbeiten und als Gesamtvorlage zu Handen des Parlamentes zu verabschieden*. Es handelt sich dabei um eine *eigene Zuständigkeit – um Recht und Pflicht – des Regierungsrates, den Budgetentwurf zu verabschieden*[29]. Damit weist sie dem Regierungsrat beim Budgetprozess eine spezielle Führungsrolle und -verantwortung zu[30]. Das Parlament könnte damit nicht selbst, über den Weg der parlamentarischen Initiative, das Budget als Ganzes oder in Teilen erstellen. Es ist – auch rechtlich – auf die Vorlage der Regierung angewiesen. Mit dieser spezifischen Umschreibung der Rollenverteilung von Regierung und Parlament im Budgetprozess *macht die Verfassung einen deutlichen Unterschied zum ordentlichen Gesetzgebungsprozess*. Diese Unterscheidung beruht auch auf der speziellen Bedeutung und Rechtsnatur des Voranschlages. Die schweizerische Lehre nimmt dabei eine relativ pragmatische Sicht ein. Sie bezeichnet den Voranschlag als behördeninternen Akt, als Bündel von individuellen Anordnungen, als legislativen Regierungsakt oder als Plan, jedoch nicht als rechtsetzenden Akt[31]. Er ist ein Instrument der finanzpolitischen Gesamtsteuerung des Staatswesens.

Dieses Verständnis ergibt sich auch aus dem bernischen Staats- und Gesetzesrecht. Ist der Aufgaben- und Finanzplan auf die mittelfristige Steuerung von Finanzen und Leistungen angelegt und hat damit den Charakter einer rollenden Planung (Art. 61 FLG), so dient der Voranschlag der kurzfristigen, jedoch verbindlichen Steuerung von Finanzen und Leistungen auf gesamtstaatlicher Ebene (Art. 62 Abs. 1 FLG). Er enthält u.a. auch Aussagen über die Abstimmung mit den Richtlinien der Regierungspolitik, über die Abstimmung mit dem kantonalen Richtplan und den wesentlichen Sachplanungen. Auf Stufe Direktionen und Staatskanzlei enthält er die Verwaltungsrechnung sowie die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung der Produktegruppen (Art. 62 Abs. 2/3 FLG).

Formell ist der Voranschlag ein Beschlussesantrag der Regierung bezüglich der Saldi der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung des Kantons und der Direktionen sowie der Staatskanzlei, der Vermögensveränderungen und der Spezialfinanzierungen, der Werte Besonderer Rechnungen und der Saldi jeder einzelnen Produktegruppe sowie bezüglich der Rahmenwerte für Staatsbeiträge. Bezüglich der übrigen Teile und Kennziffern ist er ein Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat (Art. 62 Abs. 4 FLG).

Zusammengenommen zeigen diese Bestimmungen, dass die *Budgetfunktion eine Sonderstellung im Gewaltenteilungsgefüge einnimmt*. Die Verfassung setzt spezifische Rahmenbedingungen, die der Gesetzgeber bei der Konkretisierung und Ausgestaltung des Parlamentsrechts zu beachten hat. Damit sollen Parlament und Regierung ihre verfassungsmässigen Finanzkompetenzen wirksam ausüben können (so ausdrücklich: Art. 1 Abs. 2 FHG des Bundes).

---

28 Im gleichen Sinne hält die Bundesverfassung fest, dass der Bundesrat den Voranschlag "entwirft" (Art. 183 Abs. 1 BV) und die Bundesversammlung den Voranschlag "festsetzt" (Art. 167 BV).

29 Thomas Stauffer, St. Galler Kommentar (FN 15), zu Art. 183 BV, Rz. 22 (mit Verweis auf Heinrich Koller), wonach die Regierung verpflichtet ist, rechtzeitig "einen Entwurf auszuarbeiten, der den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten gerecht wird".

30 Auch Art. 183 Abs. 1 BV wird als ausschliessliches Antragsrecht des Bundesrates verstanden. Vgl. Stauffer (FN 29), St. Galler Kommentar zu Art. 183 BV, Rz. 22 ff. (m.w.H.).

31 Vgl. Stauffer (FN 15), St. Galler Kommentar zu Art. 167 BV, Rz. 28f. (m.w.H.).

V. Zur Verfassungsmässigkeit der Finanzmotion

1. Generelle Bemerkungen

Die Parlamentsrechtsrevisionsvorlage ordnet in Teilen die parlamentarischen Vorstösse neu. Insgesamt werde damit "auf einen Schlag das parlamentarische Instrumentarium vereinfacht und des Parlament im Finanzbereich gestärkt"[32].

Anstelle des bisherigen Auftrages tritt neu – ergänzend zur allgemeinen Motion – das Instrument der Finanzmotion (Art 64 GRG). Mit der Finanzmotion wird der Regierungsrat (oder die Justizleitung) beauftragt, eine

AJP 2013 S. 782, 789

finanzseitig geforderte Massnahme im nächsten Voranschlag oder im nächsten Aufgaben- und Finanzplan zu ergreifen (Abs. 1). Eine überwiesene Finanzmotion im Bereich des Voranschlages hätte Weisungscharakter, müsste also vom Regierungsrat zwingend befolgt werden, wogegen der Regierungsrat bei einer Finanzmotion im Bereich des Aufgaben- und Finanzplanes zu berichten hat, wie er diese im folgenden Aufgaben- und Finanzplan umgesetzt hat. Weicht er dabei von den Vorgaben der Finanzmotion ab, hat er dies "ausführlich zu begründen" (Abs. 2).

Mit diesem neuen parlamentarischen Mitwirkungsinstrument soll erreicht werden, dass der Grosse Rat direkt auf die Finanzseite, d.h. die Zahlenwerte sowohl des Voranschlages wie des Aufgaben- und Finanzplanes einwirken kann. Nach Ansicht der Parlamentsrevisionskommission ist die Finanzmotion "zulässig, insbesondere verfassungskonform", weil es sich beim Beschluss des Voranschlages und bei der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplanes um eine Zuständigkeit des Parlamentes handle. Als neue Form des Auftrages nach Art. 80 Abs. 1 KV komme der Finanzmotion im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes Weisungs- und nicht bloss Richtliniencharakter zu. Die Kommission begründet dann allerdings die unterschiedliche Umschreibung der Rechtswirkungen der Finanzmotion, wie dies in Art. 64 Abs. 2 GRG vorgesehen ist, damit, dass der Finanzmotion zum Aufgaben- und Finanzplan "zum Vornherein nicht die gleiche Bedeutung zukommen" könne wie bei Motionen zu andern Gegenständen[33]. Es drängt sich somit eine differenzierte Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Finanzmotion bezogen auf die beiden Gegenstände auf.

2. Finanzmotion im Bereich des Voranschlages

Nach Ansicht der Kommission Parlamentsrechtsrevision ist die Finanzmotion nicht nur zulässig und verpflichtend im Hinblick auf den folgenden Voranschlagsentwurf des Regierungsrates, sondern auch "vor dem eigentlichen Beschluss des Grossen Rates dazu"[34]. Konkret bedeutet dies, dass der Grosse Rat mit der Finanzmotion auf die Finanzseite des Voranschlages (Art. 48 Abs. 4 GRG), d.h. auf den Beschlussesantrag zum Ergebnis des Voranschlages als Ganzes (Saldi auf gesamtstaatlicher Ebene) wie auch auf einzelne Zahlenwerte in verbindlicher Weise Einfluss nehmen kann. Der Regierungsrat wäre demnach verpflichtet, in seinem Budgetentwurf "die finanzseitig geforderte Massnahme" zu berücksichtigen. Er wäre nicht mehr frei in der Erarbeitung des Budgetentwurfs, sondern müsste u.U. einen Voranschlag verabschieden, der als Ganzes oder in Teilen nicht seiner Beurteilung und seinem Willen entspricht. Er könnte wohl im Berichtsteil festhalten, wo er selbst eine abweichende Meinung zum eigenen Budgetentwurf vertritt.

Im Lichte der generellen Ausführungen zur Gewaltenteilung wie auch der spezifischen Vorgaben der bernischen Verfassung zur Rollenverteilung von Parlament und Regierungsrat beim Voranschlag betrachtet, bereitet es erhebliche Mühe, die vorgesehene Finanzmotion im Bereich des Voranschlages mit der Verfassung in Einklang zu bringen. Wohl trifft es unbestreitbar zu, dass die Beschlussfassung über den Voranschlag in der Zuständigkeit des Parlamentes liegt (Art. 76 Abs. 1 lit. a) KV). Diese Kompetenz schliesst die parlamentarischen Antragsrechte ein und damit das Recht des Grossen Rates, in Kenntnis des vorliegenden Gesamtbudgets Änderungen gegenüber dem Entwurf des Regierungsrates vorzunehmen[35].

---

32 Kommissionsbericht (FN 4), 36.

33 Kommissionsbericht (FN 4), 43.

34 Ebenda (FN 33).

35 Siehe dazu z.B. die Beschlüsse des Grossen Rates vom 30. November 2011, welche verschiedene Änderungen gegenüber dem regierungsrätlichen Budgetentwurf vom 24. August 2011 betrafen.

Dieser kann den Budgetentwurf auch zurückweisen. Der Grosse Rat hat damit einen entscheidenden Einfluss auf die Haushaltführung des Kantons. *Anders als die Kommission gestützt auf das Gutachten* Häner *annimmt, bedeutet diese Beschlusseskompetenz aber gerade nicht, dass das Verfahren der Erarbeitung des Voranschlages ebenfalls in die Zuständigkeit des Parlamentes fällt*. Vielmehr hält die Verfassung ausdrücklich fest, dass (nur) der Regierungsrat den Voranschlag verabschiedet (Art. 89 Abs. 1 KV). Es handelt sich um eine alleinige Zuständigkeit der Regierung[36]. Wenn es aber das ausschliessliche Recht des Regierungsrates ist, den Budgetentwurf zu verabschieden, so muss sich diese Zuständigkeit auch auf die inhaltliche Ausgestaltung beziehen, da ansonsten diese Kompetenz ja eine rein formal-verfahrensmässige wäre, die vom Grossen Rat ihrer Substanz mehr oder weniger entleert werden könnte. Die verfassungsmässige Kompetenz der Regierung würde somit beeinträchtigt, wenn der Regierungsrat in der Beurteilung der wirtschafts- und finanzpolitischen Entwicklung des Kantons und den daraus zu ziehenden kurz- und mittelfristigen finanz- und steuerpolitischen Steuerungsmassnahmen nicht mehr frei wäre. Daran ändert nichts, dass sich die Finanzmotion

AJP 2013 S. 782, 790

"nur" auf die Finanzseite des Voranschlages beziehen würde. "Finanzseitig geforderte Massnahmen" betreffen unmittelbar den Beschlussesentwurf, also das konkrete Zahlenwerk des Voranschlages, welches direkte Folge ist der Aussagen im Berichtsteil des Voranschlages. Dabei ist der Regierungsrat keineswegs frei in der Erarbeitung des Voranschlages. Wie er in seiner Vorvernehmlassungsantwort an die Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 25. Januar 2012 zu Recht festhält, muss der von ihm zu verabschiedende Voranschlag die verfassungsmässigen Vorgaben hinsichtlich Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung einhalten. Ebenso besteht kein kurzfristiger Handlungsspielraum bei den rechtlich gebundenen Ausgaben. Selbst wenn also die Finanzmotion als grundsätzlich zulässig betrachtet würde, könnte dies keinesfalls bedeuten, dass sie vom Regierungsrat unabhängig von rechtlichen Bindungen und Vorgaben befolgt werden müsste.

3. Vergleichende Betrachtung

Die verfassungsrechtliche Rollenverteilung im Rahmen des Voranschlages gleicht sich in Bund und Kantonen weitgehend[37]. Weder der Bund noch andere Kantone kennen aber, soweit ersichtlich, ein mit der vorgesehenen Finanzmotion (und dem damit verbundenen Weisungscharakter) identisches parlamentarisches Instrument. Auch *Lehre und Praxis auf Bundesebene* gehen, wie vorne bereits angeführt, von einem ausschliesslichen Budgetantragsrecht des Bundesrates aus. Nach Art. 171 BV kann die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge erteilen. Der "Auftrag" ist dabei als Obergriff für die verschiedenen Arten von parlamentarischen Vorstössen zu verstehen[38]. Das Gesetz bestimmt die Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann. Betrifft eine Motion den exekutiven Zuständigkeitsbereich, so ist der Bundesrat nach Art. 120 Abs. 2 ParlG verpflichtet, die angestrebte Massnahme zu treffen oder der Bundesversammlung einen Erlassentwurf zu unterbreiten, mit dem die Motion umgesetzt werden kann. Eine Möglichkeit, mit der Motion auf die Erstellung des Budgets direkt Einfluss zu nehmen, ist damit jedoch weder gemeint noch gegeben[39]. Der Bundesrat wäre andernfalls gezwungen, eine Verfassungsänderung vorzuschlagen.

Im Zusammenhang mit NPM/WoV sind in verschiedenen Kantonen neue parlamentarische Mitwirkungsinstrumente mit differenzierter Rechtswirkung eingeführt worden[40]. Als Leitlinie für deren Ausgestaltung gelten praktisch durchgehend – wie bei Art. 80 KV BE – die Zuständigkeitsbereiche von Parlament und Regierung. Jeder Auftrag oder jede Motion ist verbindlich, doch sind die Wirkungen der einzelnen Instrumente unterschiedlich. Im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes ist die Regierung

---

36 Interessanterweise geht Isabelle Häner in Bezug auf die KV ZH ebenfalls davon aus, dass dem Regierungsrat das ausschliessliche Recht zusteht, den Budgetentwurf zu erstellen (Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung [FN 13], Art. 68 N. 2).

37 In einzelnen Kantonen wie z.B. Basel-Landschaft hat das Parlament das Budget der Regierung nur zu genehmigen.

38 Vgl. Tschannen (FN 14), § 34, Rz. 96.

39 I.d.S. auch Mastronardi (FN 15), St. Galler Kommentar zu Art. 171 BV, Rz. 15/16, wonach ein Weisungsrecht des Parlamentes gemäss Art. 120 Abs. 2 ParlG im verfassungsmässigen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fragwürdig sei. Es sei aber, gerade bei der Finanzplanung, auch unpraktikabel, was zu einer nachträglichen Gesetzesänderung bezogen auf Motionen betr. den Finanzplan geführt habe (Art. 143 Abs. 3bis ParlG). Es scheint im Übrigen auch, dass Art. 120 Abs. 2 ParlG in der Praxis kaum zum Tragen kommt.

40 Vgl. dazu auch den in vielen Kantonen berücksichtigten Mustererlass von: Daniel Brühlmeier/Theo Haldemann/Philippe Mastronardi/Kuno Schedler, New Public Management für das Parlament: Ein Mustererlass WoV, ZBl 1998, 297 ff. (mit Kommentar, u.a. zum Auftrag in Art. 16).

verpflichtet, einen Erlassentwurf zu unterbreiten oder eine Massnahme zu treffen. Im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates kommt einem Auftrag/Motion der Charakter einer Richtlinie zu, von der begründet abgewichen werden kann. Verbindlich ist in diesem Fall der Prüfungsauftrag und die Begründungspflicht, wenn die Regierung den Vorstoss nicht umsetzen will. Im *Kanton Freiburg* beispielsweise kann der Grosse Rat den Regierungsrat beauftragen, in dessen Zuständigkeitsbereich eine Massnahme zu treffen. Allerdings wird der Auftrag als "politisches Instrument" betrachtet, welches dem Grossen Rat ein grösseres Gewicht bei der Führung des Staates verschaffen soll. Art. 79 GRG FR bezeichnet Aufträge als unzulässig, welche die Aufgabenteilung oder andere Verfassungs- oder Gesetzesnormen in Frage stellen[41]. Eine spezielle Verfahrensregelung des Auftrages kennt der *Kanton Aargau:* Nach § 82a GO AG ändert der Grosse Rat einen verbindlichen Auftrag (mit Weisungscharakter) gemäss § 48 GVG AG in einen Prüfungsauftrag, wenn der Regierungsrat gestützt auf die massgeblichen Rechtsgrundlagen einen entsprechenden Antrag stellt. Der *Kanton Zürich* hat im Zusammenhang mit "wif" die Leistungsmotion eingeführt, die nur von einer ständigen Kommission eingereicht werden kann. Sie kommt bei Leistungsgruppenbudgets zum Tragen. Nach Art. 21/21a KRG ZH muss der Regierungsrat im Falle einer überwiesenen Motion mit dem nächsten Budget entweder die finanziellen

AJP 2013 S. 782, 791

Folgen eines vorgegebenen 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. die Vorlegung einer Budgetvariante oder eine Leistungs- und Wirksamkeitsprüfung verlangen. Im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates hat allerdings die Leistungsmotion keinen Weisungscharakter mit der Folge, dass die Regierung nicht mehr frei wäre in der Formulierung ihrer Anträge an das Parlament[42].

4. Finanzmotion im Bereich des Aufgaben- und Finanzplanes

Art. 49 Abs. 2 GRG des Kommissionsentwurfs Parlamentsrechtsrevision hält fest, dass der auf vier Jahre angelegte Aufgaben- und Finanzplan im Sinne einer Gesamtschau Aufgaben und Finanzen des Kantons verknüpft und jährlich als rollende Planung überarbeitet wird. Er ist vom Regierungsrat zu erstellen und dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten (Abs. 4). Dieser Vorschlag stützt sich auf die Darlegungen im Gutachten Häner, wonach eine Genehmigungspflicht – anstelle der bisherigen Kenntnisnahme – mit Art. 75 KV vereinbar erscheint. Das Recht des Parlamentes, den Aufgaben- und Finanzplan zu behandeln, lasse – auch gestützt auf die Entstehungsgeschichte der Verfassungsbestimmung – die gesetzliche Einführung einer Genehmigungspflicht zu[43]. Diesem Auslegungsergebnis ist grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings weist die Gutachterin zu Recht nachdrücklich darauf hin, dass eine Genehmigung eine verbindlichere Form des Einwirkens auf die Finanzplanung ist und das Parlament auch selbst stärker in Pflicht nimmt als die Kenntnisnahme. Wohl kommt einer Genehmigung nicht die gleiche "qualifizierte Verbindlichkeit" wie einem Grundsatzbeschluss des Parlamentes zu, aber das Parlament steht unter Begründungsdruck, wenn es vom genehmigten Plan abweichen will. Im Kommissionsbericht[44] wird die Selbstbindung und die erhöhte Verantwortung des Parlamentes im Falle der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplanes zwar angesprochen. Der Bericht betont die Möglichkeit der verstärkten und verbindlicheren Einflussnahme auf die Regierung, setzt sich aber kaum mit den Auswirkungen auf das Parlament – im Unterschied zur heutigen Regelung – auseinander. Es könnte jedenfalls nicht sein, dass die Regierung in der Erstellung und laufenden Überarbeitung des Aufgaben- und Finanzplanes grundsätzlich gebunden, das Parlament aber weitgehend frei wäre in der Vornahme von Änderungen.

Durch die parlamentarische Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplanes erhält auch die Finanzmotion im Bereich des Aufgaben- und Finanzplanes eine veränderte Bedeutung. Mit der Finanzmotion, wie sie neu in Art. 64 Abs. 1 des GRG-Entwurfs vorgesehen ist, soll die Regierung verpflichtet werden, eine finanzseitig geforderte Massnahme "… im nächsten Aufgaben- und Finanzplan zu ergreifen". Dieser Auftrag wäre für die

---

41 Message no 265 du 15 mai 2006 du Bureau du Grand Conseil au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le Grand Conseil, 6.

42 Vgl. Matthias Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung (FN 13), Art. 59 N. 12 ff. Hauser hält auch fest (Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung zu Art. 56 N. 7), dass im Falle von Widersprüchen zwischen Leistungs- und Finanzteil des Budgets die Festlegung der finanziellen Mittel vorgehe, "denn darin liegt das verfassungsrechtlich zwingende Kernelement der Budgetkompetenz des Kantonsrates, während es sich bei der Leistungsbudgetierung um eine vom Gesetzgeber vorgenommene Kompetenzerweiterung handelt.".

43 Gutachten Häner (FN 3), 28 f.

44 Ebenda (FN 4), 7, 37 f.

Regierung verbindlich; es käme ihm Weisungscharakter zu[45]. Die Regierung müsste daher nach der vorgeschlagenen Regelung darlegen, wie sie die Motion umgesetzt hat. Will sie davon abweichen, hat sie dies im folgenden Aufgaben- und Finanzplan "ausführlich zu begründen" (Abs. 2). Diese Aussagen stehen in merklichem Gegensatz zum Gutachten Häner. Die Gutachterin hält fest, dass der Aufgaben- und Finanzplan einer Verbindlichkeit, wie sie mit der Motion erreicht werden solle, nicht zugänglich und dieses Instrument dafür auch gar nicht sinnvoll sei. Mit der Verfassung – und dem Wesen des Aufgaben- und Finanzplanes – vereinbar erscheine die Luzerner Lösung, wonach das Parlament den Plan genehmigt und es bei Nichtgenehmigung dem Regierungsrat Aufträge erteilen kann[46].

Die Darlegungen der Gutachterin Häner sind diesbezüglich konsequent und wohl begründet. Eine Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplanes ist verfassungsrechtlich möglich; allerdings hat dies rechtliche Auswirkungen, auch auf die parlamentarischen Instrumente. Die Genehmigung erhöht die Bindungskraft, aber sie engt auch in den Handlungsmöglichkeiten ein. Da ein genehmigter Aufgaben- und Finanzplan für das Parlament bindend ist, bedeutet dies, dass auch der Grosse Rat vom eigenen Beschluss nur begründet abweichen könnte. Es wäre wohl kaum begründbar, dass das Parlament die Regierung über den Weg der Finanzmotion ver-

AJP 2013 S. 782, 792

pflichten könnte, vom eben genehmigten Aufgaben- und Finanzplan abzuweichen. Es frägt sich deshalb, welche Bedeutung einer Finanzmotion im System eines jährlich zu genehmigenden Aufgaben- und Finanzplanes eigentlich zukommen kann. Vorstellbar wäre allenfalls, wie von der Gutachterin Häner vorgeschlagen, die Luzerner Lösung oder eine Beschränkung der Motionsmöglichkeit auf Punkte, die nicht Gegenstand des genehmigten Planes sind.

5. Fazit

Zusammengefasst zeigen die Regelungen von Bund und Kantonen, dass zwar im Bereich der Aufträge (im Sinne eines Oberbegriffs) des Parlamentes an die Regierung unterschiedliche Ausgestaltungen bestehen, dass jedoch der je eigene Zuständigkeitsbereich von Parlament und Regierung als massgebliche Leitlinie für die Bestimmung der Rechtswirkungen gilt. Die politische Einwirkung auf den Handlungsbereich der Regierung über den Weg des Auftrages ist zwar in vielen Kantonen anerkannt und zulässig. Will die Regierung den Auftrag nicht erfüllen, so trifft sie zumindest eine Prüfungs- und Rechtfertigungspflicht gegenüber dem Parlament, allenfalls auch die Pflicht, im Sinne des Auftrages eine Variante oder Alternative und den damit verbundenen Auswirkungen zu unterbreiten. Diese Differenzierung entspricht denn auch der unterschiedlichen Rollenverteilung von Parlament und Regierung im gewaltengeteilten Staatsgefüge. Erteilt daher das Parlament dem Regierungsrat verbindliche Aufträge, so kann diesen Aufträgen nicht der Charakter einer verwaltungsrechtlichen Weisung zum Zwecke der Verwaltungsführung – vergleichbar einer Weisung der Departementsführung an die unterstellte Verwaltung – zukommen. Obschon aufeinander bezogen, stehen Parlament und Regierung in ihren Zuständigkeitsbereichen einander gleichberechtigt als politische Gewalten – und nicht in einem hierarchischen Verhältnis – gegenüber. Auch im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates hat deshalb ein parlamentarischer Auftrag nie reinen Vollzugscharakter, mit der Folge beschränkter Verantwortung der Regierung für das entsprechende Handeln[47]. Ganz generell ist eine Motion nie "Diktat", sondern verbindlicher Handlungsauftrag an die Regierung, das Parlament in der Wahrnehmung seiner eigenen Aufgaben zu unterstützen[48].

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die in Art. 64 GRG vorgeschlagene Finanzmotion bezogen auf den Voranschlag verfassungsrechtlich nicht abgestützt werden kann. Nach Art. 89 Abs. 1 KV ist es die ausschliessliche Zuständigkeit des Regierungsrates, den Voranschlag zu verabschieden. Dies ist keine rein formelle Kompetenz in dem Sinne, dass der Budgetentwurf schliesslich von der Regierung beschlossen werden muss, sondern ebenso eine inhaltliche politische Beurteilungs- und Gestaltungskompetenz. Art. 80 Abs. 1 KV erlaubt es dem Parlament nicht, über den Auftrag diese Handlungskompetenz des

---

45 Kommissionbericht (FN 4), 43. Allerdings komme im Bereich des Aufgaben- und Finanzplanes dem Unterschied zwischen Weisung und Richtliniencharakter "zum Vornherein nicht dieselbe Bedeutung" zu.

46 Gutachten Häner (FN 3), 23/28 f.

47 Die Aussage des Kommissionsberichtes (FN 4), 41, wonach Weisungen des Grossen Rates die Verantwortung der Regierung auf den Vollzug beschränken, ist verfassungsrechtlich m.E. nicht angemessen. So betont auch Yvo Hangartner, Parlament und Regierung (FN 1), 13, dass die Regierung dem Parlament "nicht administrativ untergeordnet" sei.

48 Dieser Charakter zeigt sich auch deutlich in der parlamentsrechtlichen Umschreibung der Motion (so z.B. Art. 63 GRG-Entwurf). Wird der Regierungsrat verpflichtet, einen Gesetzes- oder Beschlussentwurf vorzulegen, so steht ihm bei der konkreten Ausgestaltung ein erhebliches Ermessen zu.

Regierungsrates in verbindlicher Weise zu steuern und zu begrenzen. Dies würde dem differenzierten Gewaltenteilungsverständnis der bernischen Verfassung widersprechen. Einer Finanzmotion im Bereich des Voranschlages kann somit aus verfassungsrechtlichen Gründen kein "Weisungscharakter" – im Sinne einer Vollzugsanweisung – zukommen. Diese Aussage gilt sowohl für (vorgezogene) Finanzmotionen, für das von der Regierung noch zu erstellende Budget wie auch für Finanzmotionen, die das nächstfolgende Budget betreffen. Es kann auch keinen Unterschied machen, ob sich die Finanzmotion auf einzelne Bereiche des Budgets (Einzelbeschlüsse) oder auf das Budget auf gesamtstaatlicher Ebene (Saldi der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung) bezieht. *Im Ergebnis heisst dies somit, dass einer Finanzmotion im Budgetbereich – gemäss Art. 80 Abs. 1 KV – in jedem Fall nur Richtliniencharakter zukommen kann.* Der Regierungsrat hat sie in seinem Budgetentwurf nicht zwingend zu befolgen, aber er ist verpflichtet, sich mit dem überwiesenen Auftrag auseinander zu setzen und dessen Nichterfüllung "ausführlich zu begründen"[49]. Damit ist eine politische "Einflussnahme" des Parlamentes auf die Budgeterstellung durch den Regierungsrat möglich und zulässig, jedoch nicht als rechtlich bindende direkte Anweisung bezogen auf das konkrete Zahlenwerk. Das

AJP 2013 S. 782, 793

Gutachten Häner unterscheidet in seiner vergleichenden Untersuchung der Regelungen anderer Kantone zu wenig nach Art und Rechtsfolgen der verschiedenartigen parlamentarischen Instrumente zur Einflussnahme auf die Regierungen[50]. Es kommt deshalb bezogen auf den Budgetprozess zur nicht genügend begründeten Schlussfolgerung, dass nicht ersichtlich sei, weshalb "eine verbindliche Einflussnahme des Parlamentes auf den Voranschlag (auch vor der Überweisung des Entwurfs durch die Regierung) verfassungswidrig sein sollte"[51].

Ebenso kann nach dem Gesagten einer Finanzmotion auf dem Gebiet der Aufgaben- und Finanzplanung in jeden Fall nur Richtliniencharakter zukommen kann. Eine Motion mit Weisungscharakter wäre weder mit der Besonderheit des Aufgaben- und Finanzplanes (Art. 75 KV) noch mit der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung (Art. 80/89 KV) vereinbar. Eine Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplanes ist verfassungsrechtlich zulässig. Ein genehmigter Aufgaben- und Finanzplan bewirkt jedoch gleichermassen Bindungskraft gegenüber Regierung und Parlament.

VI. Bemerkungen zu den parlamentarischen Einsichtsrechten

Nach Art. 81 Abs. 3 KV verfügen die Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse. Die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Informationsrechte ist damit dem Gesetzgeber überlassen[52]. Bei dieser Ausgestaltung ist der Gesetzgeber jedoch an die Verfassungsprinzipien, insbesondere die Gewaltenteilung, und an die übrigen Bestimmungen der Verfassung gebunden. Art. 36 GRG-Entwurf sieht vor, dass die Kommissionen und ihre Ausschüsse vom Regierungsrat oder vom zuständigen Regierungsmitglied die zur Aufgabenerfüllung dienlichen Akten einverlangen können (Abs. 1 lit. a) und die Akten einsehen können, auf welche die vom Regierungsrat vorgelegten Beratungsunterlagen Bezug nehmen (Abs. 1 lit. b). Art. 37 Abs. 1 lit. a) GRG-Entwurf hält zudem fest, dass die Aufsichtskommissionen und ihre Ausschüsse berechtigt sind, Beschlüsse des Regierungsrates und weitere dazugehörige Akten wie Mitberichte einzuverlangen[53].

Aus dem Vergleich des Wortlautes der beiden Bestimmungen kann der Schluss gezogen werden, dass nur Aufsichtskommissionen Einsicht in die Mitberichte des Regierungsrates erhalten können. Aus dem Schreiben der Kommission Parlamentsrechtsrevision an den Regierungsrat vom 3. April 2012 ergibt sich aber die Auffassung der Kommission, dass dieses Einsichtsrecht nicht nur im Bereich der Oberaufsicht besteht, sondern unter Umständen auch im Geschäftsbereich der Sachkommissionen. Dies entspreche

---

49 So gemäss Wortlaut von Art. 64 Abs. 2 GRG-Entwurf. Eine solche Formulierung im Gesetzestext ist eher unglücklich. Entscheidend kann ja nicht sein, ob der Regierungsrat sein Abweichen "ausführlich", aber allenfalls auch nichtssagend, zu begründen hat. Wichtig wäre wohl viel mehr die Anforderung, dass sich der Regierungsrat mit dem Anliegen des überwiesenen Auftrages und dessen anzunehmenden Auswirkungen auf das Budget eingehend auseinandersetzen und die Nichterfüllung entsprechend begründen muss.

50 So unterscheidet sich z.B. die Leistungsmotion im Kanton Zürich doch in wichtigen Punkten von der vorgesehenen Finanzmotion im Kanton Bern.

51 Gutachten Häner (FN 3), 34/35. Allerdings bezweifelt die Gutachterin die Sachgerechtigkeit der vorgeschlagenen Regelung. So wirft sie in Nr. 93 die Frage auf, "ob sich Aufträge an die Regierung nicht sachgerechter auf die Leistungsseite beziehen sollten, wie dies in den Kantonen Luzern und Zürich der Fall ist".

52 Vgl. Kurt Nuspliger, Regierung und Parlament, in: Handbuch (FN 11), 162 ff.; Nuspliger/Mäder, Bernisches Staatsrecht (FN 11), 142 f.; KPM-Studie (FN 2), 32.

53 Auf weitergehende Sonderregelung im Rahmen einer PUK (Art. 100 ff.) wird nicht näher eingegangen.

sowohl bisherigem Recht (Art. 34 Abs. 1 lit. b GRG) als auch bisheriger Praxis. Der Regierungsrat vertritt demgegenüber die Auffassung, dass das Einsichtsrecht in Mitberichte auch Aufsichtskommissionen nur in begründeten Ausnahmefällen zukomme.

Ob und wieweit heute eine Praxis und eine Parlamentsrechtsauslegung im Sinne der Kommission Parlamentsrechtsrevision besteht, kann der Autor nicht beurteilen. Er konzentriert sich nachfolgend auf einige grundsätzliche Überlegungen zur Einsichtnahme in Mitberichte und regierungsinterne Akten. Die Berner Kantonsverfassung geht davon aus, dass der Regierungsrat, aufgrund seines Informationsvorsprunges, dem Parlament die notwendigen Informationen geben oder zugänglich machen muss, damit dieses seinen verfassungsmässigen Auftrag wirksam erfüllen kann. Mitberichte sind Akten, die mit der Meinungsbildung und Entscheidfindung des Regierungsrates als Kollegium in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Sie beziehen sich auf Anträge und Berichte aus den Direktionen und der Staatskanzlei, die dem Regierungsrat zur Entscheidung vorgelegt werden. Aus dem vorne dargelegten differenzierten Gewaltenteilungsverständnis im Kanton Bern (Pt. 4) ergibt sich, dass dem Regierungsrat verfassungsrechtlich nicht nur bestimmte Entscheidungskompetenzen, sondern auch ein eigenständiger Beratungsbereich zusteht. Es ist gerade der Sinn des Kollegialsystems, dass die Direktionsanträge im Rahmen des kollegialen Entscheidfindungsprozesses frei und gemeinsam beraten und beschlossen werden können. Nur so kann der Vorrang des Kollegialprinzips vor dem Departementalprinzip gesichert werden[54]. Die Mitberichte

AJP 2013 S. 782, 794

dienen der direkten Vorbereitung der unmittelbaren Meinungsbildung und Entscheidfindung im Kollegium. Sie machen sichtbar, wo in Bezug auf einen vorliegenden Direktionsantrag Meinungsverschiedenheiten bestehen und allenfalls Gegenanträge gestellt werden. Sie können unterschiedlichen Zwecken dienen: So können sie (nur) als Diskussionsimpuls gemeint sein, damit bestimmte Fragen offen gelegt und tatsächlich diskutiert werden, sie können bewusst im Hinblick auf eine substanzielle Kompromisssuche eine politische Gegenposition markieren, sie können ein im Hauptantrag nicht berücksichtigtes Anliegen der Verwaltung einbringen und/oder es kann sich um materielle Änderungsanträge handeln, über die im Kollegium abgestimmt werden sollen. Mitberichte haben somit, da sie vor der Regierungsentscheidung eingebracht werden, vorläufigen und (bewusst) einseitigen Charakter. Sie sind nicht verfasst, um einem weiteren Kreis zugänglich gemacht zu werden. Sie binden die unterzeichnenden Regierungsräte nicht. Ein Mitglied kann seine im Rahmen des Mitberichts eingebrachte Haltung in der Beratung durchaus ändern und soll sich dafür nicht – weder nach innen noch nach aussen – rechtfertigen müssen. Umgekehrt ist kein Regierungsmitglied verpflichtet, seine abweichende Haltung bereits in einem Mitbericht zu begründen. Die Offenlegung der Mitberichte kann deshalb ein durchaus verzerrtes Bild der tatsächlichen Entscheidungspositionen ergeben. Um einen wirklichen und umfassenden Einblick in den Beratungs- und Entscheidungsablauf eines Geschäfts im Regierungsrat zu erhalten, müsste konsequenterweise Einblick in die Protokolle des Regierungsrates gewährt werden oder die Regierungsräte müssten gegebenenfalls sogar zur Auskunft über den kollegialen Entscheidungsvorgang verpflichtet sein. Würde ein solches Recht auf Einsichtnahme bzw. eine solche Auskunftspflicht im Gesetz verankert, so würde dadurch offensichtlich die freie kollegiale Beratung und Entscheidfindung und damit die Funktionsfähigkeit der Regierung erheblich beeinträchtigt. Im Interesse der Wahrung des Kollegialprinzips rechtfertigt sich eine entsprechende Offenlegung nur unter besonderen und wichtigen Umständen[55]. Die Lage ist grundsätzlich auch nach abgeschlossener Entscheidfindung nicht anders zu beurteilen.

Es ist nicht einsichtig, weshalb die Sachkommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgabe Einblick in die Mitberichte haben sollten. Wichtig ist, dass das Ergebnis der regierungsrätlichen Beratung im Vortrag ans Parlament zum Ausdruck kommt. Auf regierungsinterne Akten nimmt ein Vortrag üblicherweise auch nicht Bezug. Die Kommissionen können aber jederzeit weitere Berichte anfordern oder von den Vertretern von Regierung und Verwaltung zusätzliche Auskünfte verlangen, z.B. über Alternativen, die ebenfalls geprüft, aber verworfen worden sind. Die regierungsinternen Beratungsgrundlagen und die Kenntnis darüber, welches Regierungsmitglied dabei welche Meinung vertreten hat, sind jedoch keine entscheidungsnotwendigen und sachdienlichen Grundlagen für die Sachkommissionen[56].

---

54 Ehrenzeller (FN 15), St. Galler Kommentar zu Art. 177 BV, Rz. 2 ff.; vgl. auch Nuspliger/Mäder, Bernisches Staatsrecht (FN 11), 145.

55 Vgl. die KPM-Studie (FN 2), 90 f. und Giovanni Biaggini, BV-Kommentar zu Art. 153 Abs. 4 BV, Zürich 2007, Rz. 20 (je m.w.H.), die i.d.Z. auf die Bedeutung des Kollegialprinzips hinweisen. Vgl. auch René Rhinow/Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2009 Basel, N. 2447.

56 Die Beschränkung des Einsichtsrechts der Sachkommissionen auf die entscheidungswesentlichen Unterlagen gilt z.B. auch im Kanton Zürich als Leitlinie. Dazu: Hauser (FN 42), Komm. zu Art. 50 KV ZH, Rz. 16. Zum gleichen Schluss kommt auch die breiter angelegte KPM-Studie (FN 2), 91.

Auch zur Erfüllung des generellen Oberaufsichtsauftrages des Parlamentes über Regierung und Verwaltung ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, weshalb die Aufsichtskommissionen generell Einsicht in die Mitberichte der Regierung haben sollten. Der Einwand, dass es "keine blinden Flecken" in der Oberaufsicht geben dürfe, ist zwar als allgemeine Aussage zutreffend, heisst deswegen aber nicht gleichzeitig, dass die Aufsichtskommissionen ohne weitere Begründung unmittelbaren, jederzeitigen und vollen Zugang zu den Beratungsunterlagen der Regierung haben müssen. Die Intensität und Art der Offenlegung hängt vom spezifischen Kontrollauftrag ab, den die Aufsichtskommissionen erfüllen. Da die Regierung als Kollegialbehörde einen verfassungsmässigen Anspruch auf die Wahrung eines eigenständigen Beratungsbereiches hat, darf der Gesetzgeber diesen organspezifischen Anspruch nur soweit einschränken, als dafür ein spezifisches und überwiegendes öffentliches Interesse im Rahmen des Oberaufsichtsauftrages besteht. Auch dem Gebot der Verhältnismässigkeit ist bei der Oberaufsicht Rechnung zu tragen. Es hat auf jeden Fall eine Abwägung der auf dem Spiele stehenden Einsichts- und Geheimhaltungsinteressen stattzufinden. Nochmals geprüft werden sollte bei der GRG-Revision im Übrigen auch, ob es nicht geboten wäre, dass gegebenenfalls nur ein Ausschuss der Aufsichtskommissionen unmittelbaren Einblick in die Mitberichte erhält. Der Bund kennt jedenfalls auch nach der Revision des Parlamentsgesetzes von 2011 eine differenzierte Regelung der Einsichtsrechte parlamentarischer Kommissionen (Art. 150/153/154 ParlG)[57].

AJP 2013 S. 782, 795

Die Aussage in Art. 44 GRG-Entwurf, dass Aufsichtskommissionen gegenüber das Amtsgeheimnis nicht geltend gemacht werden kann, ist in dieser allgemeinen Formulierung fragwürdig[58]. Es kann bundesrechtliche Gründe geben, die gegen eine generelle Einsichtnahme der Aufsichtskommissionen in bestimmte Verwaltungsakten oder gegen eine Auskunftspflicht bestimmter Personen sprechen, die mit besonderen öffentlich-rechtlichen Aufgaben, z.B. im Bereich der Strafverfolgung oder des Staatsschutzes betraut sind. Sie geniessen deshalb einen erhöhten Geheimnisschutz[59]. Aber auch der sensible Schutz der Privatsphäre kann bei bestimmten Akten in besonderer Weise betroffen sein, z.B. im Gesundheits- und Sozial- oder im Steuerbereich. Auch hier müssten spezifische Gründe für eine parlamentarische Einsichtnahme bestehen, und der Kreis der berechtigten Personen wäre klar zu beschränken[60]. Art. 43 Abs. 3 GRG-Entwurf, wonach die Kommissionen geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz treffen, ist als zu wenig bestimmt und daher unter rechtsstaatlichen Gründen als ungenügend zu beachten[61].

Nutzung ausschliesslich für universitäre Zwecke

---

57 Siehe dazu: Thomas Sägesser, Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2012, in: SVVOR Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Bern 2013, 305 f.

58 Siehe dazu die KPM-Studie (FN 2), 41 ff., 92 f.

59 Vgl. dazu auch das Beispiel der Oberaufsicht über die Zürcher Kantonalbank: Hauser (FN 42), Komm. zu Art. 57 KV ZH, Rz. 23 f.

60 In diesem Zusammenhang sollte auch die Notwendigkeit und Sachgerechtigkeit der Regelung von Art. 94 GRG-Entwurf nochmals geprüft werden.

61 Art. 169 Abs. 2 BV sieht denn auch ausdrücklich vor, dass (nur) den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen der Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden können.