

Finanzielles Mitberichtsverfahren als Instrument der verwaltungsinternen Führungsunterstützung

Der Kanton Aargau im Vergleich mit den Kantonen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Christian Moser**
aus Winterthur,
Lenzhardstrasse 24b, 5102 Rapperswil

Aarau, 26. Oktober 2016

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Zusammenfassung

Das Mitberichtsverfahren dient der Meinungsbildung und der Entscheidungsvorbereitung des Regierungsrats, indem die Beschlussanträge zu einem Regierungsgeschäft den interessierten und betroffenen Departementen vorgängig zur Stellungnahme (= zum Mitbericht) vorgelegt werden. Gegenstand des «finanziellen» Mitberichtsverfahrens sind Regierungsgeschäfte mit Auswirkungen auf den Staatshaushalt.

Das Hauptziel der Projektarbeit besteht darin, das finanzielle Mitberichtsverfahren im Kanton Aargau anhand eines Vergleichs mit anderen Kantonen besser beurteilen zu können. Folgende Fragestellung wird bearbeitet:

- 1) Worin bestehen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede im finanziellen Mitberichtsverfahren in den untersuchten Schweizer Kantonen?
- 2) Lassen sich besonders relevante Aspekte erkennen, welche die Zielerreichung des finanziellen Mitberichtsverfahrens eher begünstigen respektive eher erschweren?
- 3) Welches sind die spezifischen Stärken und Schwächen des Mitberichtsverfahrens im Kanton Aargau und in welchen Bereichen lassen sich Optimierungsmöglichkeiten erkennen?

Das Erkenntnisinteresse ist praxisorientiert. Nach substanziellen Beiträgen zum Thema Mitberichtsverfahren sucht man in der neueren Literatur vergebens. Das Vorgehen ist daher explorativ angelegt. Im Zentrum der Projektarbeit stehen die Darstellung des Mitberichtsverfahrens im Kanton Aargau und der Vergleich mit den Kantonen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich. Die Datenerhebung erfolgt einerseits durch eine Analyse der Rechtsgrundlagen sowie verwaltungsinterner Dokumente. Andererseits wurden leitfadengestützte Experteninterviews mit den für das Mitberichtsverfahren verantwortlichen Personen in den Vergleichskantonen durchgeführt.

Im Ergebnis zeigt der Vergleich der fünf Kantone ein uneinheitliches Bild. Während der Zweck, die Funktion und die wesentlichen Problemstellungen in allen Kantonen sehr ähnlich sind, zeigen sich in der konkreten Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen, der Organisation und Zuständigkeiten, der Prozesse und wie auch der Inhalte teilweise deutliche Unterschiede. Die eine richtige und bestmögliche Form der Ausgestaltung für ein erfolgreiches und wirksames Mitberichtsverfahren gibt es nicht. Wird der Vergleich eingeeengt auf die beiden zentralen Merkmale «institutionelle Organisation» und «inhaltliche Fokussierung», lassen sich drei Grundtypen erkennen:

- Der erste Typ ist in den Kantonen Bern und St. Gallen anzutreffen. Er zeichnet sich durch eine hohe Zentralisierung der Zuständigkeiten im Generalsekretariat und eine Ausrichtung des Verfahrens auf eine primär finanzpolitische Prüfung und Würdigung der Geschäfte aus.
- Beim zweiten Typ liegt die organisatorische Zuständigkeit bei der Fachabteilung und die inhaltliche Fokussierung zwischen finanzpolitischer und finanztechnischer Prüfung ist ausgewogen. Diesem Typ entsprechen die Kantone Aargau und Luzern.

- Für den dritten Typ steht der Kanton Zürich. Das finanzielle Mitberichtsverfahren in Form der Antragsbereinigung ist vollständig an die Fachabteilung delegiert und die inhaltliche Prüfung der Geschäfte auf rein finanztechnische Gesichtspunkte ausgerichtet.

Aus den Interviews und den eigenen Erfahrungen lassen sich vier Faktoren identifizieren, welche die Wirksamkeit des Mitberichtsverfahrens besonders zu begünstigen scheinen: a) Die Nähe und der direkte Zugang der zuständigen Stelle zur Departementsleitung, b) ein transparenter Ausweis der Differenzen in den bereinigten Regierungsanträgen und ein möglichst breiter Zugang zu den Mitberichten, c) ein ausgebautes informelles Beziehungsnetz zu anderen Departementen sowie d) die inhaltliche Spezialisierung der Mitarbeitenden auf bestimmte Departemente oder Themen.

Gesamthaft betrachtet kann dem Mitberichtsverfahren im Kanton Aargau ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Der Zweck wird erfüllt und die Zielsetzungen erreicht. Als Stärken sind insbesondere die Transparenz des Verfahrens, das Know-how und die Spezialisierung der Mitarbeitenden, die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die organisatorische Verknüpfung von Budgetcontrolling und Mitberichtswesen sowie die guten Beziehungen über die Departementsgrenzen hinweg zu nennen. Die wesentlichsten Schwachstellen betreffen die vergleichsweise grosse Distanz der Mitarbeitenden zur Departementsleitung und die vielen Schnittstellen im internen Prozess.

Die aktuelle Organisation des finanziellen Mitberichtsverfahrens und die gelebte Praxis haben sich bewährt. Ein dringender Handlungsbedarf ist nicht erkennbar. Vielmehr sollten die Stärken des Verfahrens im Kanton Aargau konsequent fortgeführt und bewahrt werden. Zur weiteren Optimierung des Verfahrens werden jedoch drei Massnahmen empfohlen: Erstens soll bei finanzpolitisch relevanten Mitberichten vermehrt ein gezielter Einbezug der Departementsleitung erfolgen, um die Wirksamkeit der Stellungnahme zu erhöhen. Zweitens sollten sämtliche Mitberichte, welche keine Mitwirkung anderer Abteilungen des Departements erfordern, vollständig an die Abteilung Finanzen zur Bearbeitung delegiert werden. Damit können unnötige Schnittstellen vermieden und die Bearbeitungsfristen verlängert werden. Und drittens soll darauf hingewirkt werden, dass auch die Beantwortungen parlamentarischer Vorstösse einem Mitberichtsverfahren unterzogen werden und zwar immer dann, wenn die Stellungnahmen strategische oder politische Aussagen enthalten, deren Umsetzung zu finanziellen Auswirkungen führen. Die Umsetzung dieser drei Empfehlungen liegt nicht in der Entscheidungsgewalt der Abteilung Finanzen, sondern muss in Zusammenarbeit mit der Departementsleitung im Detail geprüft und evaluiert werden.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Inhaltsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Zielsetzung, Fragestellung und Abgrenzung	1
1.3 Methodisches Vorgehen	2
1.4 Aufbau der Arbeit	2
2 Das Mitberichtsverfahren aus konzeptionell-theoretischer Sicht	3
2.1 Vorbemerkung	3
2.2 Zweck des Mitberichtsverfahrens aus Behördensicht	3
2.3 Der Regierungsrat als Kollegialbehörde	4
2.4 Mitberichtsverfahren in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	4
2.5 Entscheidungstheoretische Erwägungen	5
2.6 Finanzpolitische Erwägungen	6
2.7 Betriebswirtschaftliche Erwägungen	6
3 Das finanzielle Mitberichtsverfahren im Kanton Aargau	7
3.1 Rechtliche Grundlage	7
3.2 Organisation und Zuständigkeiten	7
3.3 Prozess	8
3.4 Inhalt der Mitberichte	11
3.5 Auswirkungen	12
4 Vergleichende Analyse	14
4.1 Fallauswahl	14
4.2 Vergleichsdimensionen	14
4.3 Fallstudien	15
4.3.1 Kanton Bern	15
4.3.2 Kanton Luzern	17
4.3.3 Kanton St. Gallen	19
4.3.4 Kanton Zürich	21

4.4	Vergleich.....	24
4.4.1	Rechtliche Grundlagen	24
4.4.2	Organisation und Zuständigkeiten.....	24
4.4.3	Prozess	25
4.4.4	Inhalt der Mitberichte	27
4.4.5	Ergebnis und Nutzen	28
4.4.6	Fazit	29
5	Gesamtbeurteilung.....	32
5.1	Erfolgsfaktoren	32
5.2	Stärken- Schwächen-Profil Kanton Aargau.....	33
5.3	Empfehlungen.....	35
	Literaturverzeichnis	X
	Quellenverzeichnis	XI
	Anhang	XII
	Anhang 1: Interviews	XII
	Anhang 2: Rechtsgrundlagen.....	XIII
	Kanton Aargau.....	XIII
	Kanton Bern.....	XIV
	Kanton Luzern	XVI
	Kanton St. Gallen	XVI
	Kanton Zürich.....	XVII
	Selbständigkeitserklärung.....	XIX
	Über den Autor	XX

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Akteure im finanziellen Mitberichtsverfahren	8
Abbildung 2: Prozessablauf Mitberichtsverfahren Kanton Aargau	9
Abbildung 3: Formelle und informelle Interaktion mit den Departementen.....	10
Abbildung 4: Vergleich der Verfahren entlang von acht Merkmalen.....	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rechtliche Aspekte	24
Tabelle 2: Organisatorische Aspekte	25
Tabelle 3: Prozessuale Aspekte	27
Tabelle 4: Inhaltliche Aspekte	27
Tabelle 5: Aspekte betreffend Ergebnis und Nutzen	29
Tabelle 6: Typen von Mitberichtsverfahren	31
Tabelle 7: Stärken-Schwächen-Profil Kanton Aargau	34

Abkürzungsverzeichnis

ABV	Antragsbereinigung
DAF	Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen
DFR	Departement Finanzen und Ressourcen
DV	Departementsvorsteher
FB	Sektion Finanzpolitik und Beteiligungen
FC	Sektion Finanzhaushalt und Controlling
FCV	Finanzcontrollingverordnung
FD	Finanzdepartement
FI	Abteilung Finanzen
FLG	Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen
FLV	Verordnung über die Steuerung der Finanzen und Leistungen
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen
GES	Generalsekretariat
GSK	Generalsekretärenkonferenz
MBV	Mitberichtsverfahren
OG	Organisationsgesetz
RR	Regierungsrat
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
VAF	Verordnung über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen
VMV	Verordnung über das Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren
VOG	Verordnung zum Organisationsgesetz

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Das Mitberichtsverfahren ist ein Instrument der verwaltungsinternen Meinungsbildung und der Entscheidungsfindung auf Stufe Bundesrat respektive Regierungsrat (Mader, 2013, S. 257-258). Beim Mitberichtsverfahren werden die Beschlussanträge zu einem Regierungsgeschäft den am Geschäft interessierten oder davon betroffenen Departementen vorgängig zur Stellungnahme (= zum Mitbericht) unterbreitet. Die Stellungnahmen sind in der definitiven Antragstellung zu berücksichtigen, indem das Geschäft angepasst wird oder aber verbleibende Differenzen gegenüber den Entscheidungsträgern transparent ausgewiesen werden.

Gegenstand des «finanziellen» Mitberichtsverfahrens sind Regierungsgeschäfte mit Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Die Prüfung solcher Geschäfte gewinnt gerade bei schwierigen Finanzlagen zusätzlich an Bedeutung, da die Konkurrenz unter den Departementen und Verwaltungsstellen im «Streit» um die begrenzten Ressourcen zunimmt.

Obwohl das Mitberichtsverfahren sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen seit Jahren etabliert ist, sucht man in der neueren Literatur vergebens nach substantziellen Beiträgen.¹ In den politikwissenschaftlichen und staatsrechtlichen Lehrbüchern wird zwar auf die Bedeutung des Mitberichtsverfahrens im Entscheidungsprozess hingewiesen und seine Funktion umschrieben (z.B. Klöti 1999, S. 159), doch fehlt in der aktuellen Literatur und Forschung eine «Innensicht» oder «Mikrosicht» über dieses Phänomen.

Ein praxisbezogener Grund für die Themenwahl ist die persönliche Betroffenheit des Autors. Als Sektionsleiter in der Abteilung Finanzen (Finanzverwaltung) im Finanzdepartement des Kantons Aargau trägt er die operative Hauptverantwortung für das finanzielle Mitberichtsverfahren. Die Abteilung Finanzen verfügt zwar über eine breite Innensicht und Detailkenntnisse über das Mitberichtsverfahrens im Kanton Aargau, hingegen fehlt für eine fundierte Selbsteinschätzung eine Referenz in Form von Vergleichswerten. So ist es aus heutiger Sicht nicht möglich zu beurteilen, inwiefern sich das finanzielle Mitberichtsverfahren im Vergleich mit anderen Kantonen unterscheidet und in welchen Bereichen Optimierungen möglich wären.

1.2 Zielsetzung, Fragestellung und Abgrenzung

Das Erkenntnisinteresse ist praxisorientiert. Die Zielsetzung der Projektarbeit lässt sich wie folgt umschreiben: Anhand eines qualitativen Vergleichs des finanziellen Mitberichtsverfahrens mit vier gezielt ausgewählten Kantonen sollen die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgedeckt werden. Anhand dieser Erkenntnisse soll anschliessend ein Stärken-Schwächen-Profil für den Kanton Aargau skizziert werden mit dem Ziel, Möglichkeiten zur Optimierung des finanziellen Mitberichtsverfahrens zu entdecken.

¹ So stammt etwa der Essay von Jean-Marc Sauvant über ‚Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung‘ aus dem Jahr 1972.

Auf folgende Hauptfragen soll die Projektarbeit Antworten finden:

- 1) Worin bestehen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede im finanziellen Mitberichtsverfahren in den untersuchten Schweizer Kantonen?
- 2) Lassen sich besonders relevante Aspekte erkennen, welche die Zielerreichung des finanziellen Mitberichtsverfahrens eher begünstigen respektive eher erschweren?
- 3) Welches sind die spezifischen Stärken und Schwächen des Mitberichtsverfahrens im Kanton Aargau und in welchen Bereichen lassen sich Optimierungsmöglichkeiten erkennen?

Gegenstand der Untersuchung ist das finanzielle Mitberichtsverfahren zu Geschäften mit finanziellen Auswirkungen. Im Fokus der Arbeit steht die den Mitbericht verfassende Verwaltungsstelle, nicht die Adressaten des Mitberichts. Es wird damit die Perspektive und Interessenlage der Finanzdepartemente respektive Finanzverwaltungen eingenommen. Die Einschätzung von Stärken oder Schwächen respektive der Verfahren ist daher nicht für die gesamte Verwaltung repräsentativ, sondern aufgaben- und interessengeleitet. Diesen Umstand gilt es bei der Interpretation der Resultate entsprechend zu beachten.

1.3 Methodisches Vorgehen

Durch ein exploratives Vorgehen soll ein vertieftes Verständnis über unterschiedliche Ausprägungen des finanziellen Mitberichtsverfahrens gewonnen werden, um relevante Zusammenhänge, Erfolgsfaktoren und Optimierungsmöglichkeiten identifizieren zu können.

Die Datenerhebung ist zweistufig: In einem ersten Schritt erfolgte eine vergleichende Auswertung der Rechtsgrundlagen sowie der weiteren zugänglichen verwaltungsinternen Dokumente zum Mitberichtsverfahren. Anschliessend wurden in einem zweiten Schritt problemzentrierte Experteninterviews mit den verantwortlichen Personen für das Mitberichtsverfahren in den Vergleichskantonen durchgeführt (zur Fallauswahl vgl. Kapitel 4.1).

1.4 Aufbau der Arbeit

In Kapitel 2 wird das Mitberichtsverfahren auf der Grundlage der bestehenden Literatur aus einer konzeptionell-theoretischen Perspektive beleuchtet.

In Kapitel 3 wird das finanzielle Mitberichtsverfahren im Kanton Aargau entlang wichtiger Merkmale dargestellt. Dieses Kapitel dient als Referenz für den anschliessenden Fallstudienvergleich.

Das Kapitel 4 steht im Zeichen der vergleichenden Analyse. In einem ersten Schritt wird das finanzielle Mitberichtsverfahren in den Kantonen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich dargestellt. Anschliessend erfolgt der Vergleich der vier Kantone mit dem Kanton Aargau entlang der wichtigsten Merkmale. Auf dieser Grundlage werden abschliessend die Gemeinsamkeiten und Unterschiede gewürdigt sowie eine Typenbildung versucht.

Das letzte Kapitel 5 widmet sich den Erfolgsfaktoren und der Beurteilung der Stärken und Schwächen des Mitberichtsverfahrens im Kanton Aargau. Auf dieser Grundlage werden abschliessend die Optimierungsmöglichkeiten abgeleitet.

2 Das Mitberichtsverfahren aus konzeptionell-theoretischer Sicht

2.1 Vorbemerkung

Anhand der Literaturrecherche konnte für das Thema «Mitberichtsverfahren» kein eigenständiger theoretischer Unterbau identifiziert werden. Auch wenn sich das der Projektarbeit zugrundeliegende Erkenntnisinteresse aus dem Praxisbezug herleitet, soll in diesem Kapitel der Versuch einer Beleuchtung des Untersuchungsgegenstandes aus konzeptionell-theoretischen Perspektiven unternommen werden. Dies erlaubt die Einbettung des Themas in einen grösseren Zusammenhang des staatlichen Handelns und hilft, bisher nicht oder wenig berücksichtigte Aspekte und Rahmenbedingungen des Mitberichtsverfahrens besser zu erkennen.

2.2 Zweck des Mitberichtsverfahrens aus Behördensicht

Eine erste und naheliegende Perspektive auf das Mitberichtsverfahren ist die «offizielle Behördensicht», welche sich in den Rechtsgrundlagen und verwaltungsinternen Dokumentationen findet. Zu diesem Zweck ist ein Blick in die Verfassungen und Gesetze der untersuchten Kantone oder aber auch des Bundes hilfreich.

Als *verwaltungsinternes* Konsultations-, Koordinations- und Zusammenarbeitsverfahren sucht man sowohl in der Bundesverfassung und als auch in den Kantonsverfassungen vergeblich nach entsprechenden Normen für das Mitberichtsverfahren. Seine rechtliche Abstützung findet es in den kantonalen Organisationsgesetzen (z.B. Aargau, Bern, Luzern) oder in der Finanzhaushaltsgesetzgebung (z.B. Zürich, St. Gallen) respektive in ihren Nachfolgeerlassen auf Verordnungsstufe, teilweise auch in den beiden Rechtsprechungen. Beim Bund ist das Mitberichtswesen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) und derer Verordnung (5 RVOV) geregelt.

Der Zweck des Mitberichtsverfahren wird in den Rechtserlassen – wenn überhaupt – nur abstrakt definiert. Beim Bund heisst es zum Beispiel: «Das Mitberichtsverfahren dient der Entscheidungsvorbereitung auf Stufe Bund. Ziel des Verfahrens ist es, dass sich der Bundesrat in den Verhandlungen auf grundsätzliche Aspekte konzentrieren kann» (Art. 5 Abs. 1 RVOV). Im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz (2014, S. 12) werden daraus abgeleitet folgende Funktionen erwähnt:

- Sachgerechte Vorbereitung der Entscheide des Bundesrats als Kollegialbehörde;
- Einbezug des Sachverständes der verschiedenen Dienststellen;
- Bereinigung von Differenzen innerhalb der Exekutive.

Ähnlich wird der Grundsatz im Kanton Bern in Art. 22 der Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV) formuliert: «Das Mitberichtsverfahren dient der Meinungsbildung und der Differenzbereinigung auf Stufe Regierungsrat.» In den Rechtsgrundlagen der anderen untersuchten Kantone ist der Zweck weniger explizit definiert. So wird vor allem die gemeinsame Betroffenheit und ein Interesse an einem Regierungsgeschäft als Grund für die Durchführung eines Mitberichtsverfahrens genannt.

2.3 Der Regierungsrat als Kollegialbehörde

In der öffentlichen Verwaltung gehen den politischen Entscheidungen durch Regierung und Parlament häufig aufwendige interne Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse voraus. Je nach Art und Inhalt der politischen Geschäfte sind die verwaltungsinternen Aushandlungs- und Koordinationsprozesse unterschiedlich komplex. Das sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen vorherrschende Kollegialprinzip der Regierungstätigkeit mit seiner Ausrichtung auf Konsens und Einigkeit bei der Entscheidungsfindung (Klöti, 1999, S.171) stellt dabei besonders hohe Ansprüche an den verwaltungsinternen Prozess.

Das Mitberichtsverfahren ist deshalb immer auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Regierungsrat als Kollegialbehörde agiert und die grundlegenden und wichtigen Entscheide im Kollegium trifft. Im Organisationsgesetz des Kantons Aargau heisst es hierzu in § 14: «Bei der Erfüllung der Regierungstätigkeit kommt der Kollegiumsarbeit Vorrang zu (Abs. 1). Der Regierungsrat sorgt für eine frühzeitige und wirksame Abstimmung der Tätigkeiten zwischen den Departementen (Abs. 2).

Das Kollegialprinzip und das Departementalprinzip, welches jedem Mitglied des Regierungsrats ein Departement zuweist, stehen in einem Spannungsverhältnis. Mit der Zuweisung eines Departements durch den Regierungsrat erhält das entsprechende Mitglied zwar eine erhöhte Verantwortung. Das Gesetz sieht aber eine klare Prioritätensetzung zugunsten der Regierungstätigkeit vor und der Regierungsrat steht letztlich als Gremium gegenüber dem Parlament und dem Souverän in der Verantwortung.

Soweit das Departementalprinzip dem Kollegialprinzip untergeordnet oder nachgelagert ist, kommt dem Meinungs- und Interessenaustausch im Regierungsrat eine zentrale Bedeutung zu. So kann und soll sich jedes einzelne Mitglied des Regierungsrats sachlich an der Entscheidungsfindung von Geschäften in der Kompetenz des Regierungsrats beteiligen.

Vor diesem Hintergrund kommt dem Meinungs- und Interessenaustausch zwischen dem federführenden Departement und den am Geschäft ebenso interessierten Departementen im Rahmen des Mitberichtsverfahrens eine systemimmanente Bedeutung zu. Mit dem Einbezug unterschiedlicher Meinungen und Interessen wird damit nicht zuletzt auch der «prozeduralen Dimension» einer «guten» Gesetzgebung (Mader, 2016, S. 6) Rechnung getragen.

2.4 Mitberichtsverfahren in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Mit der Einführung der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)* haben sich aufgabenseitigen und finanziellen Steuerungs- und Planungsinstrumente in vielen Kantonen verändert. Speziell zu erwähnen sind dabei die Instrumente der Aufgaben- und Finanzplanung, wogegen die Rechtsetzung als Form der politischen Steuerung wie auch das Kreditwesen zur Finanzierung von staatlichen Tätigkeiten nur indirekt von diesem neuen Staatsführungsmodell betroffen sind. Der Blick in die Literatur zum New Public Management offenbart zumindest keine explizite Auseinandersetzung mit dem Mitberichtsverfahren oder anderen verwaltungsinternen Koordinationsprozessen zur Vorbereitung von politischen Entscheidungen. Dies erstaunt insofern, als die «Verknüpfung von Leistungen und Ressourcen» ein zentrales Merkmal von New Public Management darstellt (Lienhard, 2005, S. 38). Dieser Grundsatz verlangt

eine gesamtheitliche Perspektive des staatlichen Handelns, indem die Leistungserstellung und die Aufgabenerfüllung nicht losgelöst von der Ressourcenfrage und der Finanzierung betrachtet werden soll. Diese Forderung ist nicht nur im Zusammenhang mit der Budgetierung, Finanzplanung und Berichterstattung von grosser Bedeutung, sondern bei allen Regierungsgeschäften mit finanziellen Auswirkungen. Darunter fallen demnach eine Vielzahl von Rechtsetzungsvorlagen, häufig die Antworten auf parlamentarische Vorstösse und speziell die Kreditvorlagen.

Als Folge der verwaltungsinternen Ressortzuteilung kann die These vertreten werden, dass ein federführendes Amt oder Departement im Rahmen einer Erlass- oder Kreditvorlage der Leistungs- oder Aufgabenseite eines Vorhabens Priorität beimisst und in erster Linie die Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des Vorhabens in den Vordergrund stellt. Die aus Sicht des Staatshaushalts ebenso bedeutenden Grundsätze der Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit treten dabei aufgrund der aufgabenspezifischen Zuständigkeit und Verantwortung der federführenden Stelle häufig in den Hintergrund. Aus diesem Grund kann die Mitwirkung des Finanzdepartements im Rahmen des Mitberichtsverfahrens oder in einer anderen Form der Mitwirkung und Koordination als ein wichtiger funktionaler Beitrag an den Grundsatz der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen betrachtet werden. Die Einführung der Prinzipien des New Public Managements müssten daher – nach Auffassung des Autors – dieser Integrationsleistung des Mitberichtsverfahrens noch stärker Rechnung tragen.

2.5 Entscheidungstheoretische Erwägungen

Das Mitberichtsverfahren dient u.a. der Vorbereitung der Entscheidungsfindung in der Regierung und stellt damit eine Phase des Entscheidungsprozesses dar. Folglich lohnt sich ein Blick auf die wesentlichen Annahmen der wichtigsten und klassischen Entscheidungstheorie im öffentlichen Gemeinwesen, der *Public Choice-Theorie*.

Die Public Choice-Theorie geht von einem rationalen und nutzenmaximierenden Verhalten des Menschen und damit auch der Bürokraten der öffentlichen Verwaltung aus. Sie unterstellt folglich, dass Verwaltungsangestellte ihren Aufgaben nicht in bedingungsloser Loyalität erledigen, sondern von Eigeninteressen geleitet sind und bei ihren Handlungen stets versuchen, ihren eigenen Nutzen zu maximieren (Thom & Ritz, 2008, S. 16). In Niskanens Bürokratiemodell wird dieses Eigeninteresse dahingehend präzisiert, dass sich diese am besten durch eine Budgetmaximierung verwirklichen lassen. Während Niskanen für die institutionellen Verhältnisse in der Vereinigten Staaten daher mehr Wettbewerb und eine leistungsgerechte Entlohnung der Beamten fordert, um das Primat der Politik sicherzustellen, besteht in der Schweiz beim Bund und in den Kantonen das Korrektiv des Mitberichtsverfahrens im Sinne der interdepartementalen Mitwirkung und der kollegialen Entscheidungsverantwortung. Mit der institutionell vorgesehenen Möglichkeit zum Mitbericht wird das Finanzdepartement in die Lage versetzt, Maximalforderungen der Ämter und Fachdepartemente offenzulegen, kritisch zu hinterfragen und im Hinblick auf die kollegiale Entscheidungsfindung zu mässigen.

Mit Blick auf den Zweck des Mitberichtsverfahrens ist an dieser Stelle ein alternatives Entscheidungsmodell hilfreich, das sogenannte *Garbage Can-Modell* (Proeller, 2016, S. 10). Dieses Modell betrachtet Entscheidungen in mehrdeutigen Situationen. In vier unabhängigen Strömen treffen Lösungen, Probleme, Teilnehmer und Situationen aufeinander, die in einem

sogenannten «Window of Opportunity» zu Entscheidungen führen, die in einem rationalen Prozess nicht zustande kommen würden. In diesem Modell zählt folglich der günstige Moment, um bestehende Ideen und beabsichtigte Vorhaben aus der Schublade zu ziehen und in der Gunst der Stunde zur Umsetzung zu beantragen.

Gerade in solchen Entscheidungssituationen, in welchen aufgrund äusserer Umstände teure Politiklösungen resultieren können, kann das Mitberichtsverfahren einen wichtigen Beitrag zur Rationalisierung der Entscheidung leisten, indem eine unabhängige Instanz kritische Fragen stellt sowie alternative Varianten und eine nachvollziehbare Kosten-Nutzen-Beurteilung einfordert.

2.6 Finanzpolitische Erwägungen

Verfassung und Gesetz enthalten rechtliche Vorgaben zur Staatstätigkeit. So ist in der Finanzordnung der Verfassung des Kantons Aargau (§ 116) festgehalten, dass der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich, konjunkturgerecht und auf die Dauer ausgeglichen zu führen ist (vgl. Abs. 1). Und in Abs. 3 ist der Grundsatz verankert, wonach die Aufgaben und Ausgaben laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und ihre Tragbarkeit hin zu überprüfen sind. Diese Verfassungsbestimmung ist die Grundlage der aktuell laufenden Entlastungsmassnahmen im Kanton Aargau.

Auf Gesetzesstufe werden diese Grundsätze weiter präzisiert. So heisst es in § 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF):

¹ *Die Steuerung der Aufgabenerfüllung erfolgt zusammen mit der Festlegung der Finanzen. Aufgaben und Finanzen sind miteinander zu verknüpfen.*

² *Die zur Erfüllung der Aufgaben erbrachten Leistungen (Geld-, Sach- oder Dienstleistungen) sind auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Die Aufgaben sind mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erfüllen.*

³ *Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Neue Aufgaben sind nach Massgabe ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung anzugehen.*

Es liegt auf der Hand, dass diese allgemeingültigen Rechtsätze je nach Betroffenheit und konkretem Geschäftsfall sehr unterschiedlich interpretiert werden können. Aus einer Gesamtsicht besteht daher ein übergeordnetes Interesse, dass diese Grundsätze möglichst einheitlich und konsequent angewendet werden. Hierbei kann das finanzielle Mitberichtsverfahren mit einer kritischen Prüfung eines Geschäfts nach diesen Grundsätzen und mit der Formulierung einer finanzpolitischen Zweitmeinung eine wichtige Entscheidungsgrundlage darstellen.

2.7 Betriebswirtschaftliche Erwägungen

Die Beteiligung am Mitberichtsverfahren ist ein Kernprozess der zuständigen Verwaltungsstelle des Finanzdepartements. In dieser Perspektive interessieren vor allem die Organisation des Verfahrens, das eingesetzte Personal, die vorhandene Kultur und das Selbstverständnis der am Mitberichtsverfahren beteiligten Personen, dann aber auch die eingesetzten Ressourcen und die damit verbundenen Kosten sowie der mit diesem Kernprozess generierte Gesamtnutzen für die Verwaltungseinheit und die Gesamtverwaltung.

3 Das finanzielle Mitberichtsverfahren im Kanton Aargau

3.1 Rechtliche Grundlage

Die gesetzliche Grundlage für das Mitberichtsverfahren ist § 42 des Organisationsgesetzes (OG) vom 26.03.1985. Danach wird ein Mitberichtsverfahren durchgeführt, wenn ein Geschäft mehrere Departemente oder Stabsstellen betrifft oder für mehrere Departemente oder Stabsstellen von Interesse ist. Das finanzielle Mitberichtsverfahren ist – aus dieser Gesetzesgrundlage abgeleitet – in § 33 der Verordnung über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (VAF) vom 5. Dezember 2012 geregelt. So ist bei sämtlichen Geschäften mit Auswirkungen auf den Staatshaushalt vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat das Mitberichtsverfahren mit dem Departement Finanzen und Ressourcen (DFR) durchzuführen. Bei Beitragsgesuchen zulasten des Swisslos-Fonds gilt für die Durchführung des Mitberichtsverfahrens die Wesentlichkeitsgrenze von Fr. 20'000.–. Im Fall des Swisslos-Sport-Fonds liegt die Wesentlichkeitsgrenze bei Fr. 200'000.–.

3.2 Organisation und Zuständigkeiten

Die von den Departementen oder der Staatskanzlei dem DFR zum Mitbericht zugewiesenen Geschäfte werden über das Generalsekretariat den fachzuständigen Abteilungen zugewiesen. Die fachliche Zuständigkeit für das finanzielle Mitberichtsverfahren liegt innerhalb des DFR bei der Abteilung Finanzen (ehemals Finanzverwaltung). Die Freigabe der finanziellen Mitberichte erfolgt wiederum durch das Generalsekretariat des DFR. Bei Geschäften, zu welchen Mitberichte aus mehreren Abteilungen des Departements vorliegen, erfolgt eine Konsolidierung und bei Bedarf eine inhaltliche Abstimmung durch das Generalsekretariat. Konsolidierungen sind jedoch der Ausnahmefall, die allermeisten finanziellen Mitberichte werden ungefiltert zugestellt. Ebenso wird der Finanzdirektor nur bei politisch heiklen Geschäften beigezogen. Die Mitberichte werden ihm jedoch stets zur Kenntnis gebracht.

Innerhalb der Abteilung Finanzen werden die Geschäfte in der Regel (ca. 90 %) der Sektion 'Finanzhaushalt und Controlling'² (FC) zugeteilt. Bei Geschäften mit starkem Bezug zur Bundespolitik oder zu den kantonalen Beteiligungen werden die Mitberichte durch die Sektion 'Finanzpolitik und Beteiligungen'³ (FB) verfasst. Die Beurteilung der Geschäfte und Abfassung der Mitberichte erfolgt üblicherweise durch die Controller/innen der Sektion FC, die je für ein oder zwei Departemente bzw. die Staatskanzlei und die Gerichte inhaltlich zuständig sind. Sie verfügen in der Mehrheit über einen ökonomischen oder politikwissenschaftlichen Hintergrund. Wichtige Geschäfte werden mit dem Sektionsleiter oder dem Abteilungsleiter vorbesprochen. Die zentrale Kontrolle und Qualitätsprüfung der Mitberichte erfolgt durch den

² Die Sektion Finanzhaushalt und Controlling umfasst sechs Personen mit insgesamt 520 Stellenprozenten. Sie ist zuständig für das Finanzcontrolling auf Stufe Kanton (finanzieller Budget- und Planungsprozess, Nachtragskredite, finanzielle Berichterstattung, finanzielles Geschäftscontrolling, Finanzrecht, Versicherungswesen und Betreuung des Swisslos-Fonds).

³ Die Sektion Finanzpolitik und Beteiligungen besteht aus vier Personen mit 340 Stellenprozenten. Sie ist zuständig für die finanzpolitische Grundlagenarbeit und für die zentrale Betreuung der kantonalen Beteiligungen und die dazu erforderlichen Steuerungsinstrumente.

Sektionsleiter FC, der das Vier-Augen-Prinzip sicherstellt. Die fachliche Freigabe und Visierung erfolgt im Anschluss durch den Abteilungsleiter.

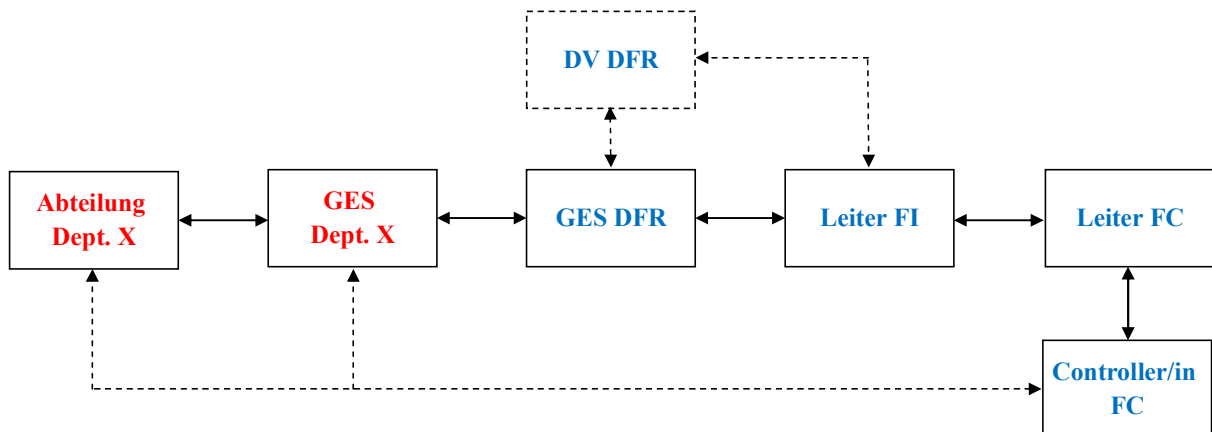


Abbildung 1: Akteure im finanziellen Mitberichtsverfahren

3.3 Prozess

Der formale Prozessablauf vom Start bis zum Ende des Mitberichtsverfahrens ist in der Abbildung 2 dargestellt. Das finanzielle Mitberichtsverfahren wird in aller Regel schriftlich abgewickelt. Zwar besteht die Möglichkeit eines konferenziellen Mitberichtsverfahrens auf Stufe der Departemente respektive im Rahmen der Generalsekretärenkonferenz (GSK), doch wird dieses Verfahren bei Geschäften mit finanziellen Auswirkungen nur sehr selten, etwa bei departementsübergreifenden strategischen Informationsprojekten, angewendet. Eine inhaltliche Stellungnahme der Abteilung Finanzen nach einer Einigung innerhalb der GSK ist kaum mehr möglich.

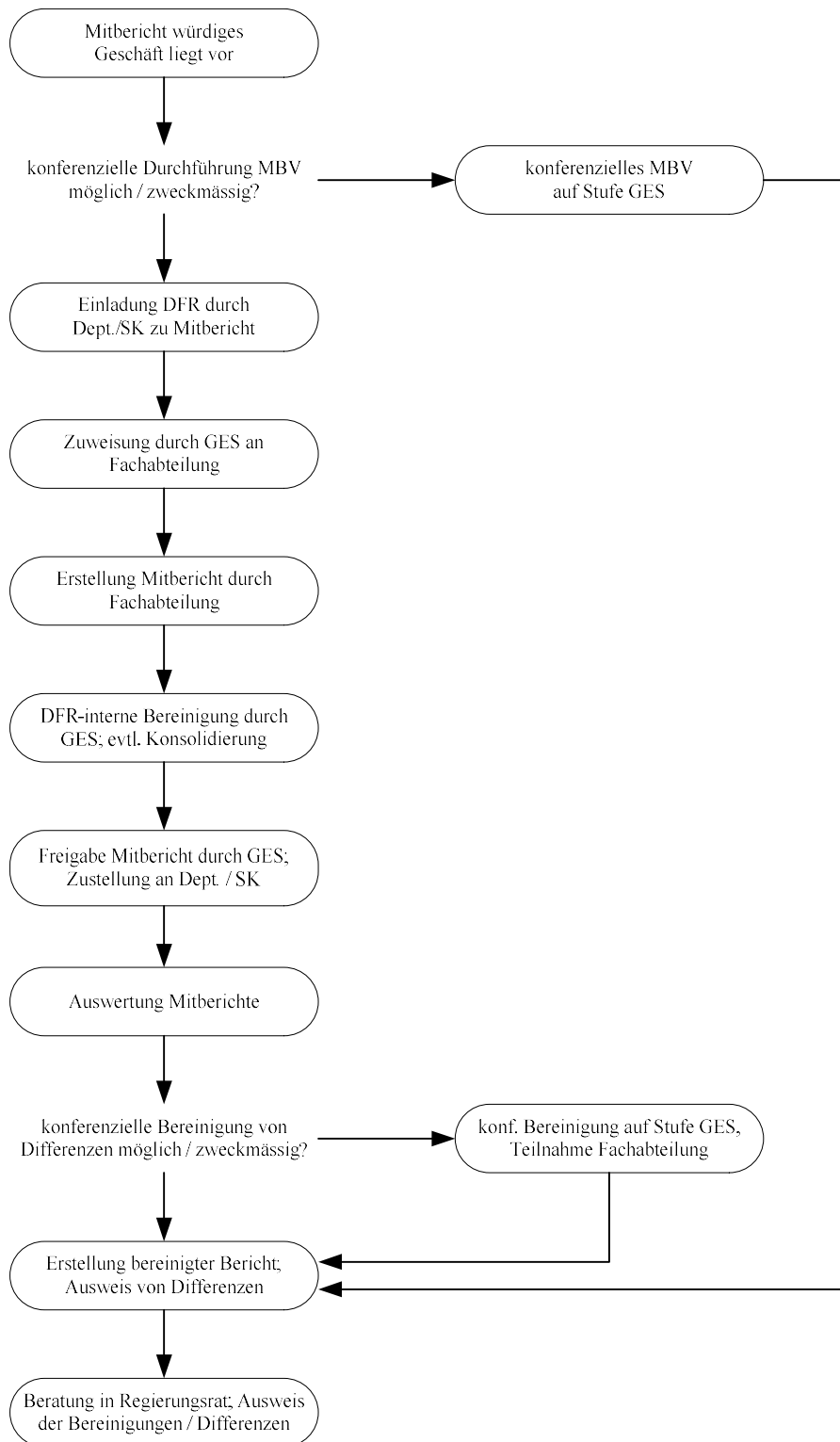


Abbildung 2: Prozessablauf Mitberichtsverfahren Kanton Aargau

Die verwaltungsinterne Frist für die Abwicklung des Mitberichtsverfahrens beträgt in der Regel 21 Kalendertage. Etwa in der Hälfte der Fälle kann diese Frist – meist aus operativen und terminlichen Gründen – nicht eingehalten werden, so dass die Mitberichte innerhalb einer kürzeren Frist erstellt werden müssen. Aufgrund der in Kapitel 3.2 beschriebenen geteilten inhaltlichen und prozessualen Zuständigkeiten steht für die eigentliche Prüfung der Geschäfte und die Verfassung des Mitberichts eine deutlich kürzere Bearbeitungszeit zur Verfügung.

Bei Nicht-Routinegeschäften wird die Abteilung Finanzen häufig schon vor dem Mitberichtsverfahren einbezogen. Dies kann in Form der Mitwirkung in der Projektorganisation, durch den Einsitz in Planungs- oder Baukommissionen oder einfach durch eine bilaterale Vorbesprechung des Geschäfts erfolgen. Im Vordergrund steht dabei die finanzrechtliche Unterstützung der Departemente bei der Ausarbeitung der Berichtsunterlagen und der Planung des politischen Prozesses. Gleichzeitig werden aus einer finanzpolitischen Perspektive inhaltliche Vorbehalte angemeldet. Während mit diesem Vorgehen häufig formale Differenzen bereits frühzeitig bereinigt und dem Geschäft anschliessend in einem verkürzten Mitberichtsverfahren zugestimmt werden kann, ist eine Bereinigung von inhaltlichen Differenzen in dieser Prozessphase und auf dieser Verwaltungsstufe kaum möglich. Frühzeitige inhaltlich kritische Hinweise können jedoch zu einer Überarbeitung und Verbesserungen der Vorlage beitragen.

Die Form der Kontakte der Abteilung Finanzen mit den geschäftsführenden Departementen vor und während dem Mitberichtsverfahren ist unterschiedlich. Im Rahmen des Finanzcontrollings auf Stufe Kanton und damit auch im Mitberichtsverfahren interagiert die Abteilung Finanzen primär mit den Departementen respektive den Generalsekretariaten, das heisst nicht direkt mit Fachabteilungen und Ämtern. Je nach departementaler Führungskultur einerseits und den bestehenden persönlichen Beziehungen zwischen den Mitarbeitenden der Abteilung Finanzen und anderer Abteilungen andererseits ergeben sich in der Praxis jedoch häufig auch informelle Kontakte und Interaktionen (vgl. Abbildung 3). In diesen Fällen sollte jedoch, je nach Sachlage, eine angemessene Rückkoppelung mit der Departementsleitung stattfinden.

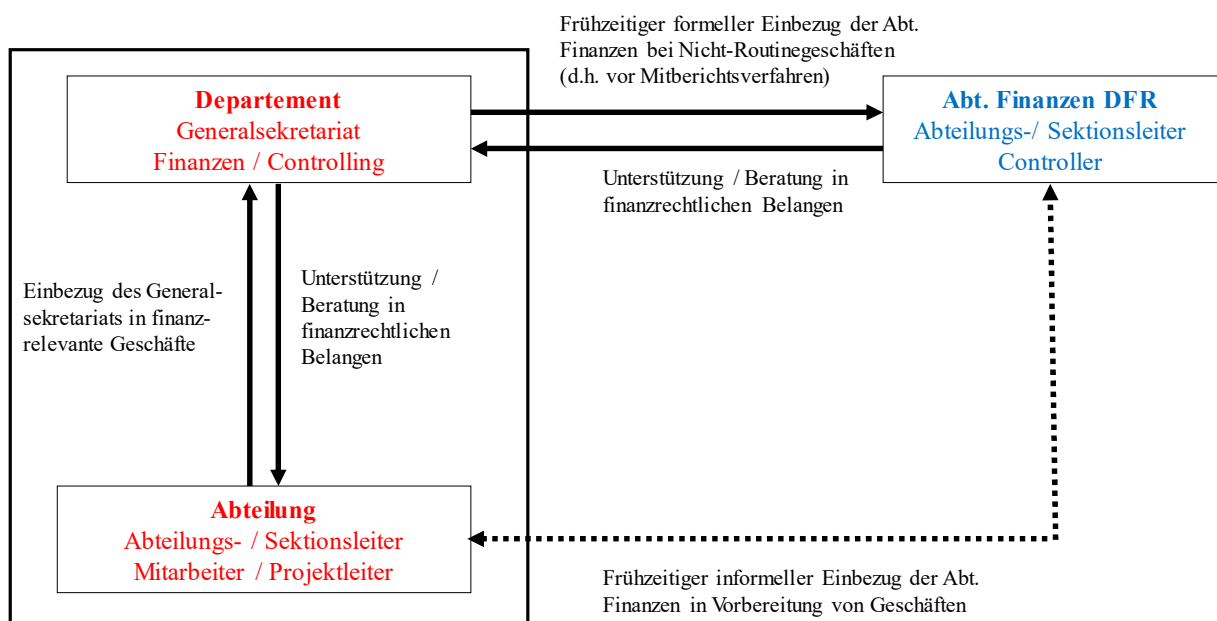


Abbildung 3: Formelle und informelle Interaktion mit den Departementen

Die Geschäfte werden nach einem Mitberichtsverfahren durch das federführende Departement dem Regierungsrat zum Entscheid vorgelegt. Sofern die Mitberichte zu einer Anpassung der Vorlage geführt haben oder inhaltliche Differenzen vorliegen, ist ein bereinigter Bericht zu erstellen, in welchem die Anpassungen und/oder die bestehenden Differenzen ausgewiesen werden. Nach Möglichkeit sind die Differenzen im Rahmen des Mitberichtsverfahrens zu bereinigen. Hierzu kann es zu konferenziellen Bereinigungssitzungen auf Stufe der betroffenen Departemente unter Teilnahme der Abteilung Finanzen kommen. Gerade bei finanzpolitisch

motivierten Differenzen ist die Chance auf eine Einigung jedoch sehr klein, da eine politische Beurteilung nötig ist, die nur der Regierungsrat vornehmen kann. Hingegen sollten im finanziellen Mitberichtsverfahren die formalen Einwände soweit als möglich bereinigt werden. Formale Differenzen, etwa betreffend die Festlegung einer Entscheidungskompetenz oder die Forderung nach Alternativvarianten, können aber auch inhaltlichen Charakter erhalten. Die häufigsten inhaltlichen Differenzen sind rollen- und interessenspezifisch und betreffen die Beurteilung der Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, finanzielle Tragbarkeit und Finanzierbarkeit von politischen Vorhaben. In diesem Zusammenhang geht es vor allem auch darum, dem Regierungsrat möglichst transparente Entscheidungsgrundlagen und Informationen über die finanziellen Auswirkungen seiner Beschlüsse vorlegen zu können.

Der nach dem Mitberichtsverfahren für die Regierungssitzung aufbereitete bereinigte Bericht zu einem Geschäft wird der Abteilung Finanzen nicht noch einmal zur Stellungnahme vorgelegt. Hingegen werden sämtliche für eine Regierungssitzung traktandierte Geschäfte durch die Abteilung Finanzen im sogenannten "Aktenstudium" nochmals geprüft, wobei sich die Prüfung vor allem auf die direkt und indirekt finanzrelevanten Geschäfte beschränkt. Neben den Geschäften, die bereits im Mitberichtsverfahren geprüft wurden, werden auch Vernehmlassungsantworten an den Bund oder die Antworten auf politische Vorstösse aus dem Grossen Rat plausibilisiert. Diese Vorprüfung der Regierungsgeschäfte findet jeweils vom Donnerstagnachmittag bis Freitagabend statt. Wichtige inhaltliche Hinweise zuhanden des Finanzdirektors werden in Form von kurzen Stellungnahmen mit Anträgen verfasst. Die Koordination dieses Prozesses erfolgt durch das Generalsekretariat des DFR. Im vergangenen Jahr 2015 wurden auf diese Weise im Aktenstudium durch die Abteilung Finanzen gesamthaft 555 Regierungsgeschäfte geprüft und hierzu 102 schriftliche Stellungnahmen verfasst.

3.4 Inhalt der Mitberichte

Die Sichtweise der Abteilung Finanzen im Mitberichtsverfahren orientiert sich am Finanz- und Kreditrecht des Kantons, der Finanzordnung gemäss §§ 116-120 der Kantonsverfassung, an den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung (§ 2 GAF), an den Zielen der Aufgaben- und Finanzpolitik (§ 3 GAF) sowie im Bereich der Beteiligungen an den Richtlinien des Regierungsrats zur Public Corporate Governance vom 18. September 2013. Die finanzrelevanten Geschäfte werden damit neben einer *formalen*, vor allem finanzrechtlichen Kontrolle stets auch einer *inhaltlichen*, vor allem finanzpolitisch orientierten Überprüfung unterzogen.

Typische formale Aspekte betreffen folgende Sachverhalte:

- Notwendigkeit von Verpflichtungskrediten und deren Ausgestaltung
- Transparente Darstellung sämtlicher finanziellen Auswirkungen einer Vorlage
- Auswirkungen einer Vorlage auf Budget und Finanzplan
- Einhaltung der Grundsätze der Haushalts- und Kreditführung
- Vollständigkeit der finanzrechtlichen Angaben
- Korrekte Festlegung der Beschlusskompetenzen und des geplanten Entscheidungsprozesses

Während die Mitwirkung und die Stellungnahmen der Abteilung Finanzen seitens der Departemente weitgehend unbestritten sind und vielfach als Dienstleistung erachtet werden, führen

die inhaltliche Fragen oder Änderungsanträge häufig zu rollen- und interessenbedingten Differenzen. Im Vordergrund stehen hier folgende Prüfpunkte:

- Fragen nach der Notwendigkeit, finanziellen Tragbarkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Zweckmässigkeit eines Vorhabens
- Infragestellung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses
- Forderungen nach alternativen Vorgehensweisen oder Projektkürzungen
- Forderung auf Verzicht oder finanzielle Kompensation im Rahmen der bestehenden Ressourcen

Was den Umfang der Mitberichte betrifft, kann dieser stark variieren. Die Mehrheit der Mitberichte dürfte sich in der Grössenordnung von 2-3 A4-Seiten bewegen. Es wird auf das Wesentliche fokussiert und jeder Abschnitt mit einem Antrag versehen. Aufgrund der knappen Zeitressourcen werden nur Mitberichte mit entsprechenden Änderungsanträgen verfasst. Auf zustimmende Mitberichte wird verzichtet.

3.5 Auswirkungen

Die Abteilung Finanzen ist an jährlich rund 300 bis 350 Mitberichtsverfahren beteiligt (2015: 319). Bei rund 30 bis 50 Prozent der Geschäfte kann vorgängig oder während dem Mitberichtsverfahren eine Einigung erzielt werden (2015: 40 Prozent). In mindestens der Hälfte der Fälle wird ein schriftlicher Mitbericht mit Änderungsanträgen verfasst.

Die Adressaten der Mitberichte sind die geschäftsführenden Departemente. Bei verbleibenden Differenzen werden die Mitberichte den Geschäftsunterlagen für die Regierungssitzung beigelegt. Ebenso sind die Mitberichte in der elektronischen Geschäftsdatenbank spätestens eine Woche vor der Regierungssitzung von allen Departementsleitungen einsehbar. Die Erfahrung zeigt, dass die Mitberichte der Abteilung Finanzen auch von den anderen Departementen bei der Vorbereitung der Regierungssitzungen punktuell und themenspezifisch miteinbezogen werden. Mit einem Mitbericht kann damit auch indirekt auf die Meinungsbildung und Entscheidungsvorbereitung derjenigen Departemente eingewirkt werden, die vom entsprechenden Geschäft inhaltlich nicht betroffen sind. Für den Finanzdirektor zum Zeitpunkt der Regierungssitzung wichtiger sind die Stellungnahmen, welche konkrete Änderungsanträge enthalten und diese spruchreif erläutern.

Die Akzeptanz der Mitberichte der Abteilung Finanzen bei den Departementen ist grundsätzlich hoch, zumal das Mitberichtsverfahren rechtlich geregelt und dessen Funktion allgemein anerkannt sein dürfte. Während die finanzrechtlichen und formalen Hinweise als nützliche Dienstleistung betrachtet werden können, stehen inhaltliche Vorbehalte selbstredend in Konflikt mit den Departementsinteressen. Während kritische Fragen, die Forderung nach Transparenz oder die Infragestellung der Notwendigkeit und Finanzierbarkeit weitgehend als legitim und rollenbedingt als sinnvoll erachtet wird, sind inhaltliche Äusserungen und Anträge, welche in die fachliche oder politische Zuständigkeit der Departemente eingreifen, unerwünscht. Bei der Abfassung der Mitberichte wird in dieser Hinsicht auf eine entsprechende Zurückhaltung geachtet.

Ohne eine empirische und vertiefte aufwändige Prüfung ist eine abschliessende Beurteilung der Wirkung und des Nutzens des finanziellen Mitberichtsverfahrens im Kanton Aargau schwierig und subjektiv geprägt. Aus Sicht der Abteilung Finanzen wird der hauptsächliche Zweck – die Sicherstellung einer sachgerechten Aufbereitung transparenter Entscheidungsgrundlagen, das Einbringen des erforderlichen finanzrechtlichen und finanzpolitischen Fachwissens sowie die Entlastung der Entscheidungsträger von formalen Differenzen – weitgehend erfüllt. Das finanzielle Mitberichtsverfahren leistet damit einen wichtigen Beitrag an eine effiziente und effektive politische Entscheidungsfindung wie auch an die Einhaltung der (direkt-)demokratischen Entscheidungsregeln. Aus einer Gesamtsicht kommt dem Mitberichtsverfahren damit eine prozessunterstützende und systemerhaltende Funktion zu. Inwiefern die Ausübung dieser Funktion in der Praxis verbessert oder optimiert werden kann, wird der Kantonsvergleich zeigen müssen.

4 Vergleichende Analyse

4.1 Fallauswahl

Ein Vergleich des Mitberichtsverfahrens im Kanton Aargau mit allen anderen Kantonen ist aus Ressourcengründen nicht möglich. Im Rahmen dieser Projektarbeit werden die Kantone Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich in die vergleichende Analyse einbezogen. Dieser Fallauswahl lagen folgende zwei Überlegungen zugrunde. Zum einen sollten nur grössere Deutschschweizer Kantone mit einem ausgebauten und professionellen Verwaltungsapparat Berücksichtigung finden. Mit Zürich und Bern finden die beiden grössten Kantone Eingang in die Untersuchung, wogegen die Kantone Luzern und St. Gallen über eine kleinere Verwaltung als der Kanton Aargau verfügen. Zum anderen wurden die Fälle aufgrund der unterschiedlichen Organisation der Finanzdepartemente ausgewählt. Während in den Kantonen Luzern und Zürich wie im Kanton Aargau weitgehend die Finanzverwaltung für das finanzielle Mitberichtsverfahren zuständig ist, wird diese Aufgaben in den Kantonen Bern und St. Gallen vom Generalsekretariat wahrgenommen. Dieser institutionelle Unterschied ist speziell von Interesse.

4.2 Vergleichsdimensionen

Die vergleichende Analyse des Mitberichtsverfahrens erfolgt entlang folgender Dimensionen und Fragestellungen, die vor allem pragmatisch begründet sind und auch in den Interviews im Vordergrund standen:

- *Formal-rechtliche Verfahrensregeln:* Welche rechtlichen Grundlagen und verwaltungsinterne Bestimmungen bestehen in Bezug auf das Mitberichtsverfahren? Welche Geschäfte unterstehen dem Mitberichtsverfahren? Welche Vorgaben bestehen hinsichtlich der Differenzbereinigung und wie werden die Differenzen dem Entscheidungsgremium zur Kenntnis gebracht?
- *Organisation und Zuständigkeiten innerhalb des Finanzdepartements:* Welche Stelle ist zuständig für das finanzielle Mitberichtsverfahren? Wer verfasst, prüft und autorisiert den Mitbericht? Wie erfolgt der Einbezug der Departementsleitung (Vorsteher/in, Generalsekretär/in)? Welche Art von Personal und wieviel personelle Ressourcen werden eingesetzt?
- *Prozess:* Welche Interaktionen finden statt vor, während und nach dem Mitberichtsverfahren? Inwiefern ist die zuständige Stelle schon vor dem Mitberichtsverfahren in ein Geschäft eingebunden? Wie werden Differenzen ausgewiesen und bereinigt? Inwiefern kann sie die zuständige Stelle nach dem Mitbericht in den Entscheidungsprozess einbringen?
- *Inhalt der Mitberichte:* Nach welchen Kriterien werden die Geschäfte geprüft? Wie ist das Verhältnis von formaler (finanztechnischer) und materieller (finanzpolitischer) Prüfung?
- *Ergebnis und Nutzen:* Wie viele Mitberichte werden verfasst? Wie hoch ist die Zustimmungquote? Für wen sind die Mitberichte zugänglich? Welchen Einfluss haben die Mitberichte auf die Entscheidungsfindung? Wird der Zweck des Mitberichtsverfahrens erfüllt?

4.3 Fallstudien

Die nachfolgenden Fallbeschreibungen basieren hauptsächlich auf den Erkenntnissen aus den Interviews (vgl. Anhang 2).

4.3.1 Kanton Bern

Das Mitberichtsverfahren hat im Kanton Bern einen hohen Stellenwert. Dies zeigt sich an den vergleichsweise detaillierten rechtlichen Bestimmungen. Das Mitberichtsverfahren ist im Organisationsgesetz (Art. 36) verankert. Darin ist auch festgelegt, dass die Finanzdirektion nach Massgabe der Finanzhaushaltsgesetzgebung zu Geschäften mit finanziellen Auswirkungen Stellung nimmt. Dazu gehören Erlassänderungen, Antworten auf parlamentarische Vorstösse mit Kostenfolgen und Kreditgeschäfte. Weiter ist geregelt, dass bei Erlassen und Kreditgeschäften, die für den Finanzhaushalt von grösserer Tragweite sind, die Finanzdirektion bereits vor dem eigentlichen Mitberichtsverfahren zu konsultieren ist (Art. 138 Abs. 3 FLV). In einer separaten Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV) sind detaillierte Verfahrensbestimmungen enthalten. Darin ist unter anderem festgehalten, dass der Regierungsrat mit einem Begleitschreiben über das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens zu orientieren ist.

Das Mitberichtsverfahren wird in der Finanzdirektion auf Stufe des Generalsekretariats abgewickelt. Dabei wird nicht zwischen unterschiedlichen Typen von Mitberichten unterschieden. Für das finanzielle Mitberichtswesen ist der Stabsbereich Finanzpolitik im Generalsekretariat zuständig, der die Bereiche Finanzplanung, Mitberichte und Projektbegleitung, Ökonomie und Beteiligungen sowie Referate umfasst. Zwischen den Bereichen Finanzplanung einerseits und Mitberichte / Projektbegleitung andererseits besteht eine enge Zusammenarbeit. In Abgrenzung dazu ist die Finanzverwaltung für die technische Führung der Finanzen verantwortlich und wird im Rahmen des Mitberichtsverfahrens nur bei finanztechnischen Aspekten einbezogen. Sofern weitere Ämter sich an der Erstellung eines Mitberichts beteiligen, erfolgt die Koordination und Konsolidierung des Mitberichts durch die zuständige Person im Generalsekretariat. Die Abfassung der Mitberichte ist auf sechs Personen verteilt, die auf ein bestimmtes Departement spezialisiert sind. Gesamthaft werden jährlich rund 300 Stellenprozente eingesetzt. Zwei Personen sind ausschliesslich für das Mitberichtswesen zuständig. Der fachliche Hintergrund der Personen ist vielfältig (u.a. Politologen, Juristen).

Das Mitberichtsverfahren verläuft im Kanton Bern auf politischer Ebene. Sämtliche Mitberichte werden von der Vorsteherin oder vom Vorsteher einer Direktion unterzeichnet. In ihrer Entscheidung in der Regierung sind sie trotzdem frei, respektive der Mitbericht ist nicht bindend. Die Mitberichte sind daher aus der politischen Optik der Finanzdirektion zu verfassen. Bei Bedarf kann eine Vorbesprechung mit der Finanzdirektorin stattfinden. Aufgrund der Erfahrung der beteiligten Personen ist dies selten der Fall.

Das Mitberichtsverfahren erfolgt schriftlich. Zwischen den am Mitberichtsverfahren beteiligten Personen und den Departementen und Ämtern bestehen gute und enge Kontakte. Formale und finanzrechtliche Fragen können daher oft vor dem Mitberichtsverfahren geklärt werden. Dies erfolgt meist über informelle Kontakte. Bei grösseren Geschäften sind die Mitarbeitenden des Generalsekretariats oft in entsprechende Arbeits- oder Projektgruppen involviert.

Die Reaktion der Departemente auf die Mitberichte der Finanzdirektion ist unterschiedlich. Während sie sich ab und an über kritische Fragen beklagen, sind sie gleichzeitig auch dankbar, wenn ihr Geschäft durch eine andere Instanz geprüft und durch die Brille des Parlaments begutachtet wird. Insgesamt wird ein gutes Verhältnis zu den anderen Direktionen attestiert.

Die Differenzbereinigung erfolgt schriftlich. So muss das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens in einem formalisierten Begleitschreiben ausgewiesen werden. Zudem werden die Mitberichte den Regierungsakten beigelegt und sind damit für alle Direktionen zugänglich. Weil das Begleitschreiben die umstrittenen Punkte eines Geschäfts aufzeigt, werden die Regierungsgeschäfte anhand dieses Dokuments vorbereitet und abgehandelt.

Vor der Regierungssitzung kann die Finanzdirektion über den sogenannten «Mailverkehr» zwischen den Direktionen Einfluss nehmen und auf diesem Weg offenlegen, wenn sie mit der Art der Differenzbereinigung nicht einverstanden ist. Absender der Mails ist wiederum die Direktorin. Formale Differenzen lassen sich auf diese Weise im Vorfeld der Regierungssitzung effizient bereinigen. Dieser Mailverkehr ist vor allem auch dann relevant, wenn kein Mitberichtsverfahren durchgeführt wurde oder keine sorgfältige Differenzbereinigung stattfinden konnte. Der Nachteil des Verfahrens besteht in der Kurzfristigkeit und möglichen Überbelastung der Regierungsmitglieder aufgrund der allgemeinen Arbeitslast.

Bei der Prüfung der Mitberichtsvorlagen steht das Aufzeigen von finanzpolitischen Überlegungen zum Schutz der Kantonsfinanzen im Vordergrund, um dem Regierungsrat eine Abwägung zwischen sachpolitischen und finanzpolitischen Argumenten zu ermöglichen. Daneben erfolgt aber auch eine finanzrechtliche Prüfung der Vorlage vor allem hinsichtlich einer korrekten Anwendung der Ausgabenbewilligungen. Dadurch soll die Anwendung der korrekten Entscheidungsregeln und Beschlusskompetenzen sichergestellt werden.

Was den Output betrifft, werden jährlich ca. 500-600 Mitberichtsvorlagen geprüft. Davon betreffen etwa ein Drittel Antworten auf parlamentarische Vorstösse. In etwa 30 bis 40 Prozent der Fälle wird Zustimmung erteilt.

Der Einfluss der Mitberichte auf den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess im Regierungsrat wird von der zuständigen Fachstelle als sehr gross erachtet. Die Mitberichte sind auch für die anderen Direktionen eine wichtige Grundlage für die Meinungsbildung. Die Direktionen legen auf die Mitberichte der Finanzdirektion grossen Wert, weil neben der Fachdirektion nur die Finanzdirektion über das nötige Wissen verfügt, um eine substanzielle Zweitmeinung vorzulegen. Zudem können die Mitberichte seit der Parlamentsrechtsrevision auch von den Kommissionsmitgliedern des Grossen Rats eingesehen werden. Gerade die Mitberichte der Finanzdirektion werden in den parlamentarischen Beratungen häufig konsultiert.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass das Mitberichtsverfahren im Kanton Bern einen sehr hohen Stellenwert aufweist. Es ist stark formalisiert und sehr hierarchisch ausgerichtet. Die organisatorische Ansiedlung im Generalsekretariat mit ihrer Nähe zur politischen Führung wird als ein wichtiger Erfolgsfaktor erachtet. Mit der Unterzeichnung der Mitberichte durch die Finanzdirektorin gewinnen diese an inhaltlicher Bedeutung. Zudem verleiht der Zugang der Kommissionsmitglieder zu den Mitberichten den Stellungnahmen der Finanzdirektion einen zusätzlichen Einfluss.

4.3.2 Kanton Luzern

Die rechtliche Verankerung des Mitberichtsverfahrens im Kanton Luzern findet sich im Organisationsgesetz (§ 37), wonach das federführende Departement vor dem Entscheid oder Antragstellung an den Regierungsrat bei den mitbeteiligten Departementen mündliche oder schriftliche Mitberichte einholt. Im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) ist die Zuständigkeit des Finanzdepartements für den Mitbericht an den Regierungsrat für Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen geregelt (§ 50 Abs. 1 lit. c). Eine präzisere Bestimmung, welche Geschäfte dem finanziellen Mitberichtsverfahren unterliegen, gibt es nicht. In der Praxis stehen die Erlassänderungen und Kreditvorlagen im Vordergrund. Die Antworten auf parlamentarische Vorstösse kommen in der Regel nicht ins Mitberichtsverfahren.

Formal zuständig für das Mitberichtsverfahren ist das Finanzdepartement. Innerhalb des Departements wird diese Aufgabe vom Controllerdienst der Dienststelle Finanzen (Finanzverwaltung) wahrgenommen. Der Controllerdienst ist neben dem Mitberichtswesen vor allem für die Controllingprozesse auf Stufe Gesamtkanton verantwortlich. Er besteht aus drei Mitarbeitenden und dem Abteilungsleiter. Diese Personen verfügen mehrheitlich über eine betriebswirtschaftliche Ausbildung oder eine entsprechende Berufserfahrung. Die Spezialisierung und Arbeitsteilung der Mitarbeitenden erfolgt anhand der Aufbauorganisation (Dienststellen) und anhand der Kernprozesse (Budget, Jahresabschluss, Hochrechnungen, Business Warehouse).

Die Mitberichte werden vom Departementssekretariat direkt den Mitarbeitenden des Controllerdienstes zugewiesen. Die Controller entscheiden eigenständig, ob weitere Dienststellen des Departements (z.B. Personal, Immobilien, Informatik, Rechtsdienst) in die Erstellung des Mitberichts einbezogen werden sollen. Die von den Controllern erstellten Mitberichte werden inhaltlich durch den Abteilungsleiter geprüft. Anschliessend werden die Mitberichte dem Dienststellenleiter und zuletzt dem Generalsekretär vorgelegt. Der Finanzdirektor wird nur bei besonders brisanten Geschäften oder auf ausdrücklichen Wunsch einbezogen.

Über das interdepartementale Controllergremium bestehen enge und regelmässige Kontakte zu den anderen Departementen, die auch im Mitberichtsverfahren nützlich sind. Der Zugang zu den für ein Geschäft zuständigen Personen erfolgt meistens informell über den «kleinen Dienstweg». Bei schwierigen Geschäften kontaktieren die anderen Dienststellen den Controllerdienst oft schon vorgängig. Am stärksten ausgeprägt ist dies innerhalb des Finanzdepartements, um departementsinterne Differenzen frühzeitig bereinigen zu können.

Das Mitberichtsverfahren zu Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen erfolgt anhand eines Formulars, welches die wichtigsten Angaben zum Geschäft zusammenfasst (u.a. Rechtsgrundlage, Voranschlagkredit, Ausgabenbewilligung). Auf diesem Formular werden als Mitbericht des Finanzdepartements die Zustimmung respektive die Differenzen festgehalten. Differenzen werden in einer kurzen Stellungnahme oder in Form einer Aktennotiz begründet.

Die Geschäfte werden standardmässig bezüglich der vorhandenen Budgetmittel und der Ausgabenkompetenz geprüft. Bei komplexeren finanzrechtlichen Fragestellungen wird der Rechtsdienst des Departements involviert. Je nach Vorlage wird die formale Prüfung durch eine strategische, betriebswirtschaftliche und finanzpolitische Beurteilung ergänzt. Damit wird das Ziel verfolgt, dem Regierungsrat eine stärker finanzpolitisch geprägte Zweitmeinung

als Entscheidungsgrundlage vorzulegen. Gesamthaft werden rund 120 Mitberichte pro Jahr erstellt, davon ca. 60 bis 70 Prozent mit zustimmendem Ergebnis.

Der Mitbericht richtet sich an das federführende Departement und ist nur für dieses zugänglich. Auf dem Deckblatt der Regierungsakten ist vermerkt, ob beim Finanzdepartement ein Mitbericht eingeholt wurde und ob dieser zustimmend oder ablehnend ausgefallen ist. Der bereinigte Regierungsantrag enthält jedoch keine Abhandlung der Mitberichte. Der Entscheidungs- und Bereinigungsprozess ist damit aus den Regierungsakten nicht ersichtlich.

Die Einflussnahme auf die anderen Departemente erfolgt durch die Abfassung von Stellungnahmen zu den einzelnen Regierungsgeschäften zuhanden des Finanzdirektors. Die Dienststelle Finanzen hat über die elektronische Geschäftskontrolle Zugang zu allen traktandierten Regierungsgeschäften (mit Ausnahme der vertraulichen Geschäfte). Das Departementssekretariat nimmt jeweils eine Triage und Zuweisung der auf die nächste Sitzung traktandierten Geschäfte an die Dienststellen des Departements vor. Die Dienststelle bearbeitet diejenigen Geschäfte, die eine strategische, finanzielle oder betriebswirtschaftliche Beurteilung verlangen. Bei Bedarf werden hierzu andere Abteilungen einbezogen und koordiniert durch den Controllerdienst eine formlose gemeinsame Stellungnahme verfasst. Bei der Vorbesprechung der Regierungssitzung, an welcher neben dem Finanzdirektor, seiner Assistentin, dem Generalsekretär auch der Dienststellenleiter Finanzen teilnimmt, wird die Traktandenliste besprochen, so dass auch noch eine mündliche Rückmeldung an den Vorsteher erfolgen kann.

Aufgrund des vollständigen Zugangs zu allen Regierungsgeschäften können auch nicht zugewiesene Geschäfte eingesehen werden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt kann auch zu Geschäften Stellung genommen werden, die dem Finanzdepartement nicht zum Mitbericht vorgelegt wurden. Dies kann dazu führen, dass bei Differenzen nachträglich ein Mitberichtsverfahren ausgelöst oder ein Geschäft zurückgezogen wird. Im Normalfall werden jedoch die politisch brisanten Geschäfte respektive die Geschäfte, welche ein Departement bereinigt haben will, dem Finanzdepartement zum Mitbericht vorgelegt.

Die Akzeptanz der Mitberichte ist unterschiedlich. Während die einen die kritische Prüfung ihrer Geschäfte und Abgabe einer Zweitmeinung schätzen, wird dies von anderen weniger begrüsst. Während die Mitberichte des Finanzdepartements den Finanzaspekt bei den Regierungsgeschäften in den Vordergrund stellen, betonen die Fachdepartemente in der Regel stärker den Leistungsaspekt einer Vorlage. Mit dem Mitberichtsverfahren ist gewährleistet, dass im Entscheidungsprozess ein Zusammenspiel der beiden Sichtweisen erfolgt und damit ein besseres Gleichgewicht und eine engere Verknüpfung der beiden Aspekte resultieren kann.

Das Mitberichtsverfahren im Kanton Luzern ist pragmatisch ausgerichtet und durch eine privilegierte Stellung der Dienststelle Finanzen innerhalb des Departements geprägt. Intern ist die enge Zusammenarbeit mit dem Departementssekretariat und den anderen Dienststellen augenfällig. Aufgrund der engen personellen Ressourcen ist die inhaltliche Fokussierung sowie die effiziente Abhandlung des Mitberichtsverfahrens und der Geschäftsprüfungen besonders wichtig. Im Vergleich zu den Vergleichskantonen ist der Zugang zu den Mitberichten begrenzt und der Prozess der Differenzbereinigung für nicht direkt beteiligte Departemente wenig transparent. Als Folge davon hat die Prüfung der Regierungsgeschäfte mit entsprechenden Rückmeldungen im Vorfeld der Regierungssitzungen eine besonders grosse Bedeutung.

4.3.3 Kanton St. Gallen

Das Mitberichtsverfahren ist im Kanton St. Gallen nicht auf Gesetzesstufe geregelt. Als Grundlage wird der Art. 8 der Geschäftsordnung der Regierung herangezogen, wonach das zuständige Departement die anderen von einem Geschäft betroffenen Departemente und die Staatskanzlei in die Vorbereitung einbezieht. In der Praxis funktioniert das Mitberichtsverfahren auch ohne explizite Rechtsgrundlage. Mit der Revision des Finanzhaushaltsrechts soll das Mitberichtsverfahren stärker rechtlich verankert und das Verfahren präzisiert werden.

In der Praxis wird ein Departement vor der Regierungssitzung zum Mitbericht eingeladen, wenn es in irgendeiner Form von einem Geschäft betroffen oder mitbeteiligt ist. Die Geschäfte mit finanziellen oder personellen Auswirkungen werden dem Finanzdepartement zum Mitbericht vorgelegt. Nach Aussage der zuständigen Stelle verfügen die Departemente über ein gutes Sensorium, zu welchen Geschäften (z.B. Erlassänderungen, Kreditvorlagen, Jahresberichte von Beteiligungen, Reservebildungen, Rücklagen) ein Mitberichtsverfahren durchgeführt werden sollte. Bei den parlamentarischen Vorstössen wird nach jeder Session mit einem Regierungsbeschluss die Federführung bei der Beantwortung festgelegt. Dabei wird auch festgelegt, welche Departemente zum Mitbericht einzuladen sind. Im Rahmen dieses Regierungsgeschäfts kann das Finanzdepartement seine Forderungen platzieren.

Für das Mitberichtsverfahren im Finanzdepartement ist das Generalsekretariat zuständig. Der Generealsekretär ist der Empfänger der Mitberichtseinladung und der Absender des Mitberichts. Die Leitung und Koordination des Mitberichts wesens ist beim volkswirtschaftlichen Dienst angesiedelt. Die dafür verantwortliche Person verfasst rund 70-80 Prozent der Mitberichte des Departements. Daneben sind weitere Personen des Generalsekretariats involviert, soweit ihr Fachwissen gefragt ist. Bei finanzrechtlichen Fragestellungen wird der Rechtsdienst und bei fachlichen Themen die zuständigen Fachämter des Departements (z.B. Personalamt, Informatik, Immobilien) einbezogen. Zu den finanztechnischen Aspekten findet ein intensiver Austausch mit der Finanzverwaltung statt. Die Mitberichte werden durch den Leiter des volkswirtschaftlichen Diensts zu einem Mitbericht des Finanzdepartements konsolidiert und in der Regel von ihm unterzeichnet. Vorgängig werden die Mitberichte dem Generealsekretär zur Genehmigung vorgelegt. Dabei können auch weitere Aspekte in die Stellungnahme einfließen. Der Finanzdirektor wird grundsätzlich nicht einbezogen. Eine Ausnahme bilden die finanzpolitisch besonders brisanten Geschäfte. In solchen Situationen kann eine inhaltliche Abstimmung erfolgen, indem ihm der Mitberichtsentswurf vorgelegt oder seine grundsätzliche Haltung abgeholt wird. Der Einbezug des Finanzdirektors wird im Mitbericht jedoch nicht dokumentiert, um nicht seine Entscheidungsfreiheit in der Regierung einzuengen.

Das Generalsekretariat ist mit neun Mitarbeitenden sehr schlank organisiert. Für das Mitberichtsverfahren werden schätzungsweise etwas mehr als 100 Stellenprozent eingesetzt. Dazu gehört auch die Aufbereitung der Stellungnahmen für die Regierungssitzungen. Als zentrale Anforderung an die Mitarbeitenden werden eine rasche Auffassungsgabe und ihre Fähigkeit erachtet, möglichst schnell die Relevanz eines Geschäfts einordnen zu können. Speziell für die Beurteilung von finanz- und ordnungspolitischen Fragestellungen wird ein volkswirtschaftlicher Hintergrund der Mitarbeitenden als ideale Voraussetzung erachtet.

Das Mitberichtsverfahren zwischen den Departementen findet auf der Ebene der Generalsekretariate statt. Als technische Unterstützung dient eine Geschäftskontrolle, in der die Mitberichte erfasst werden. Dadurch ist eine laufende Kontrolle der offenen Aufträge möglich. Als Frist für das Mitberichtsverfahren wurden 2 Wochen vereinbart, für grössere Geschäfte ein Monat. Daneben gibt es aber auch Geschäfte, die innerhalb einer kürzeren Frist zu bearbeiten sind. Als problematisch werden die Zeitfenster erachtet, in denen sich die Anzahl Geschäfte sehr stark kumulieren, was die knappen Personalressourcen stark strapaziert.

Es bestehen regelmässige Kontakte zu anderen Departementen und Fachämtern. Bei grösseren Geschäften kommt es vor, dass schon vor dem Mitberichtsverfahren ein Austausch stattfindet. Zudem bringen Mitarbeitende des Generalsekretariats ihr Know-how auch direkt in Projekte anderer Departemente mit ein. Bei finanzrechtlichen und formalen Fragen findet zudem ein Austausch mit dem Dienst für Recht und Legistik der Staatskanzlei statt. Zu Spezialfragen kann auch die Finanzkontrolle mit ihrem speziellen Fachwissen beigezogen werden.

Die Prüfung der Geschäfte erfolgt umfassend. Die vom volkswirtschaftlichen Dienst verwendete Checkliste enthält Fragen zu folgenden Aspekten: Zielsetzung, ordnungspolitische Beurteilung, Mehrkosten, Kosten-Nutzen-Verhältnis, Finanzierung und finanzrechtliche Beurteilung. Aus dieser Übersicht wird klar, dass im Mitberichtsverfahren die finanzwirtschaftliche und finanzpolitische Beurteilung der Geschäfte im Vordergrund steht. Als umstritten werden vor allem diejenigen Geschäfte bezeichnet, die auf eine Ausweitung der staatlichen Leistungen abzielen. Dazu kommt die Frage nach der Notwendigkeit und der Dimension eines Vorhabens. Eine häufige Kritik im Mitbericht betrifft das Fehlen von Varianten und einer vergleichenden Perspektive für die Beurteilung der Vor- und Nachteile eines Vorhabens.

Pro Jahr werden 150-160 Mitberichte verfasst bei gesamthaft rund 900 Regierungsgeschäften. In etwa 20 Prozent der Fälle wird Zustimmung ohne Bemerkungen erteilt. Im bereinigten Regierungsantrag werden die Mitberichte erwähnt und dargelegt, welche Punkte aufgenommen wurden und welche Anliegen aus welchen Gründen nicht berücksichtigt wurden. Die damit angestrebte Transparenz für das Entscheidungsgremium wird als sehr wichtig erachtet. Die Mitberichte selbst werden den Regierungsakten nicht beigelegt, jedoch auf speziellen Wunsch den nicht federführenden Departementen zur Verfügung gestellt.

Eng mit dem Mitberichtsverfahren verbunden ist die Prüfung der für die Regierungssitzung traktandierten Geschäfte. Spätestens zu diesem Zeitpunkt kann ein Geschäft eingesehen werden, auch wenn es nicht zum Mitbericht vorgelegt wurde. Dann kann es vorkommen, dass nachträglich ein Mitberichtsverfahren durchgeführt oder eine Stellungnahme für den Finanzdirektor verfasst wird. Punktuell werden auch die Fachämter des Departements einbezogen. Die Geschäfte mit grösseren Vorbehalten werden mit dem Finanzdirektor vorbesprochen.

Die Reaktionen aus den Departementen würden zeigen, dass die Anliegen aus den Mitberichten berücksichtigt werden. Welche Punkte dann umgesetzt werden, ist aber oft ein politischer Entscheid. Die Mitberichte der Finanzdirektion sind akzeptiert, auch wenn gewisse Inhalte aufgrund unterschiedlicher Sichtweisen und Interessen teilweise umstritten sind.

Das Mitberichtsverfahren mit dem Finanzdepartement kann als pragmatisch und effizient bezeichnet werden. Mit einer engen Personalausstattung wird eine umfassende und wirkungsvolle Beurteilung der finanzrelevanten Geschäfte sichergestellt. Ein wesentlicher Vorteil sind

die kurzen Wege und das stark personalisierte Know-how innerhalb des Generalsekretariats. In dieser Struktur kann straff geführt und rasch gehandelt werden. Als Kehrseite der Medaille kann die schwergewichtige Abstützung des Verfahrens auf beinahe nur eine Person zu einer hohen Belastung und fachlichen Abhängigkeit führen. Gerade mit Blick auf komplexe Geschäfte, sind einer vertieften Prüfung aus Ressourcengründen enge Grenzen gesetzt. Die Konzentration des Mitberichtsverfahrens auf Stufe Generalsekretariat hat sich gemäss Einschätzung der zuständigen Stelle bewährt. Die Nähe zur Entscheidungsebene innerhalb des Departements wird als wichtig und hilfreich erachtet. Erwähnenswert sind schliesslich die Bestrebungen zur Schaffung von noch transparenteren Entscheidungsgrundlagen. Auch wenn in den letzten Jahren hierbei wichtige Fortschritte erzielt werden konnten, könnten die Verfahren aus Sicht der befragten Stelle noch transparenter ablaufen und die unterschiedlichen Meinungen und Positionen noch offener ausgewiesen werden. Diese würde die Entscheidungsvorbereitung in der Regierung noch zusätzlich erleichtern.

4.3.4 Kanton Zürich

Der Begriff des finanziellen Mitberichtsverfahrens ist im Kanton Zürich nicht eindeutig zu fassen. Auf Verordnungsstufe werden drei Verfahren unterschieden:

- Sofern andere Direktionen oder die Staatskanzlei an der Meinungsbildung oder Entscheidungsfindung beteiligt werden sollen, lädt die federführende Direktion alle anderen Direktionen und die Staatskanzlei zum *Mitbericht* ein (§ 39 Abs. 1 VOG RR). Dies liegt grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Direktion. Zudem wird bei kantonalen Vernehmlassungsverfahren gleichzeitig das interne Mitberichtsverfahren durchgeführt.
- Benötigt eine Direktion oder die Staatskanzlei fachliche Informationen aus dem Zuständigkeitsbereich einer anderen Direktion oder der Staatskanzlei, lädt sie diese zu einer *besonderen Stellungnahme* ein (§ 39 Abs. 2 VOG RR). Dies betrifft sämtliche Aufgabenfelder und nicht nur den Finanzhaushalt. Besondere Stellungnahmen sind jedoch selten. Die Finanzdirektion nimmt dann innerhalb von höchstens drei Wochen schriftlich Stellung. Sie delegiert die Stellungnahme in der Regel an die Finanzverwaltung. In dringenden Fällen kann mit dem Einverständnis der Finanzdirektion auf die Einholung einer Stellungnahme verzichtet werden. Diese entfällt, wenn ein Mitberichtsverfahren durchgeführt wurde. Eine besondere Stellungnahme nach § 43 FCV gab es bisher noch nicht.
- Betrifft der Gegenstand eines Regierungsantrags mehrere Direktionen oder die Staatskanzlei, lädt die federführende Stelle diese zur *Antragsbereinigung* ein (§ 40 Abs. 1 VOG RR). Wurde vor der Antragsbereinigung ein Mitberichtsverfahren durchgeführt und weicht der Antrag nicht wesentlich von der ursprünglichen Vorlage ab, kann auf die Antragsbereinigung verzichtet werden (§ 40 Abs. 2 VOG RR). Bei Geschäften mit finanztechnischen Aspekten und bei Personalgeschäften ist die Finanzdirektion immer zur Antragsbereinigung einzuladen (§ 40 Abs. 3 VOG RR). Die Antragsbereinigung erfolgt schriftlich und innerhalb der Frist von einer Woche.

Die formale Zuständigkeit für alle drei Verfahren liegt bei der Finanzdirektion. Die Antragsbereinigung hat sie zur selbständigen Erledigung an die Finanzverwaltung delegiert. Bei den

anderen Verfahren erfolgt die Stellungnahme auf Stufe Direktion. Das Generalsekretariat nimmt eine Konsolidierung vor, wenn innerhalb der Direktion mehrere Ämter betroffen sind.

Das Generalsekretariat nimmt bei Mitberichten und besonderen Stellungnahmen vor allem eine Koordinationsfunktion wahr und konsolidiert die Meinungen aus den Ämtern. Ist nur ein Amt betroffen, wird die Stellungnahme vom Amt im Namen der Direktion verfasst. Bei der Antragsbereinigung richtet die Finanzverwaltung ihre Stellungnahme direkt an den Absender. Dieser ist je nach Direktion ein Amt oder das Generalsekretariat. Formal wird der Generalsekretär der Finanzdirektion in die Beantwortung miteinkopiert, jedoch ohne ihn vorgängig inhaltlich einzubinden. Die Antragsbereinigung wird in Form eines Mailverkehrs abgewickelt.

Die Mitberichte und besonderen Stellungnahmen werden innerhalb der Finanzverwaltung durch die Fachspezialisten verfasst. Je nach Thema kann dies unterschiedliche Abteilungen betreffen. Die Mitberichte und besonderen Stellungnahmen werden vom Chef der Finanzverwaltung freigegeben zuhanden der Direktion. Sie werden vom Finanzdirektor unterzeichnet.

Die Antragsbereinigung wird innerhalb der Finanzverwaltung durch den Controllerdienst wahrgenommen. Im Controllerdienst sind drei Leute für die verschiedenen Direktionen zuständig. Eine Person ist für die Prüfung des Finanzrechts spezialisiert und prüft die Stellungnahmen ihrer Kollegen. Ihre eigenen Stellungnahmen werden vom Leiter des Controllerdienstes geprüft. Bei Bedarf wird die amtsinterne Juristin beigezogen. Die Mitarbeitenden des Controllerdienstes verfügen über einen ökonomischen oder staatswissenschaftlichen Hintergrund.

Die Mitarbeitenden der Finanzverwaltung kennen häufig die relevanten Personen in den anderen Direktionen oder der Staatskanzlei. Während den Verfahren gibt es aber eher wenige Kontakte und die Abfassung der Stellungnahmen erfolgt aus einer «gewissen Distanz». Bei der Antragsbereinigung besteht aufgrund der kurzen Frist kaum Zeit für aufwändige Aussprachen. Bei den Mitberichten sind die Fristen länger und es kann zu telefonischen Kontakten und Rückfragen kommen. Dies ist aber die Ausnahme. Die Finanzverwaltung wird punktuell zur Mitwirkung in Arbeitsgruppen angefragt. Die Direktionen verfügen jedoch über eine gute Ressourcenausstattung und eigenes Know-how, so dass sie eher selten die fachliche Unterstützung der Finanzverwaltung zu eigenen Geschäften nachfragen.

Gemäss § 40 Abs. 3 FCV sind bei den Antragsbereinigungen die Geschäfte nach finanztechnischen Gesichtspunkten zu prüfen. Dazu gehört die Übereinstimmung des Antrags mit den rechtlichen Vorgaben, vor allem bezüglich der Erläuterungen zur Rechtsgrundlage und zur Frage, ob es sich um eine neue oder gebundene Ausgabe handelt. Daneben wird die Einhaltung der Richtlinien der Staatskanzlei für das Verfassen von Anträgen an den Regierungsrat geprüft. Ein häufiger Streitpunkt ist die Frage, ob eine Ausgabe als neu oder gebunden zu klassifizieren ist. Diese Frage ist insofern sehr brisant, als gebundene Ausgaben in der abschliessenden Kompetenz des Regierungsrats liegen. Die Direktionen haben ein grosses Interesse, die Ausgaben als gebunden auszuweisen. Deshalb kommt es bei solchen Fragen immer wieder zu Differenzen, die eine Diskussion in der Regierung zur Folge haben.

Bei der Antragsbereinigung steht die finanztechnische und finanzrechtliche Prüfung im Vordergrund. Das Ziel der Antragsbereinigung ist die formale Bereinigung von Vorlagen und damit die Entlastung des Regierungsrats von formalen Belangen. Eine finanzpolitische Beurteilung der Geschäfte und eine kritische Prüfung der Notwendigkeit, Zweckmässigkeit oder

Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens erfolgt nicht. Bei inhaltlichen Differenzen kann die Finanzverwaltung vor der Regierungssitzung zuhanden des Finanzdirektors eine Stellungnahme verfassen. Bei den Mitberichten hingegen können die Geschäfte sehr wohl auch finanzpolitisch kritisch hinterfragt werden. Häufig werden Ergänzungen eingefordert, insbesondere bei fehlenden Angaben zu den Konsequenzen für den Staatshaushalt.

Gemäss eigener Statistik werden in der Finanzverwaltung jährlich ca. 800-900 Stellungnahmen verfasst. Davon handelt es sich bei etwa 350-400 Stellungnahmen um interne Stellungnahmen, vor allem zuhanden des Finanzdirektors. Etwa 150 Stellungnahmen betreffen Antragsbereinigungen. In den übrigen rund 350 Stellungnahmen sind auch die Mitberichte, besonderen Stellungnahmen und Stellungnahmen gegenüber Dritten enthalten.

Die besonderen Stellungnahmen, die Mitberichte und die Stellungnahmen der Antragsbereinigung werden im «Aktenthek» den Regierungsgeschäften beigelegt. Die Staatskanzlei legt die Akten zur vorgängigen Lektüre durch die Regierungsräte auf. Im Antrag an den Regierungsrat werden die Stellungnahmen und die daraus resultierenden Anpassungen der Vorlagen jedoch nicht ausgewiesen und inhaltlich abgehandelt. Dies bedeutet, dass der verwaltungsinterne Meinungsbildungsprozess im Vorfeld der Regierungssitzung nur anhand der Unterlagen im «Aktenthek» nachvollzogen werden kann. Dies hat auch damit zu tun, dass die Regierungsratsbeschlüsse inkl. der Erläuterungen grundsätzlich öffentlich zugänglich sind und nach aussen auf eine einheitliche Position der Kollegialbehörde Wert gelegt wird.

Vor der Regierungssitzung weist das Generalsekretariat die traktandierten Geschäfte den Ämtern zur Stellungnahme an den Finanzdirektor zu. Aktuell ist es unüblich, dass bestimmte Geschäfte aktiv zur Beurteilung angefordert werden. Neben den Geschäften, welche bereits zur Stellungnahme im Rahmen der Antragsbereinigung oder eines Mitberichts vorgelegen sind, werden auch andere Geschäfte geprüft und bei Bedarf eine Stellungnahme verfasst.

Dem Mitberichtsverfahren wird eine wichtige Funktion attestiert. Für die Direktionen ist es von Vorteil, wenn sie sich mit der Finanzdirektion einigen können. Letztendlich ist es aber eine Frage der politischen Mehrheiten im Regierungsrat und bei gewissen Geschäften dann auch im Kantonsrat, ob die Anliegen der Finanzdirektion berücksichtigt werden.

Bei der Antragsbereinigung hat sich der Prozess gut eingespielt. Die Direktionen schätzen die Kontrolle und Beurteilung durch die Finanzverwaltung und akzeptieren deren Stellungnahmen. Das Ziel einer Qualitätssteigerung in der formellen Ausgestaltung der Regierungsratsbeschlüsse wird damit erreicht. Was aus Sicht der zuständigen Stelle fehlt, ist die erweiterte Diskussion über inhaltliche Differenzen. Das Instrument der Antragsbereinigung ist für formelle Fragen zwar effizient, aber wenn es inhaltliche Differenzen gibt, geht die Diskussion nicht weiter, und sie gelangen ungelöst in den Regierungsrat. Dort kommen dann finanzpolitische Argumente unter Umständen erstmals zur Sprache, ohne dass die gegenseitige Argumentation in den Direktionen zuvor schon erörtert worden wären. Bei offensichtlich streitbaren Themen oder Vorhaben mit finanziellen Auswirkungen dürfte ein stärkerer inhaltlicher Einbezug der Finanzdirektion in die Meinungsbildung schon frühzeitig eine gewisse disziplinierende Wirkung zeigen und die Transparenz der Entscheidungsgrundlagen verbessern.

4.4 Vergleich

4.4.1 Rechtliche Grundlagen

Das Mitberichtsverfahren ist in drei Kantonen (AG, BE, LU) auf Stufe Gesetz und in einem Kanton (ZH) auf Verordnungsstufe rechtlich verankert. Im Kanton St. Gallen existiert keine explizite Erwähnung des Mitberichtsverfahrens in den rechtlichen Grundlagen. Die Kantone Zürich und Bern weisen eine deutliche höhere Regelungsdichte als die anderen Kantone auf. Der Kanton Bern kennt gar eine separate Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV).

Das *finanzielle* Mitberichtsverfahren ist in den Kantonen Aargau, Zürich, Luzern und Bern rechtlich verankert. Im Kanton Aargau handelt es sich um «Geschäfte mit Auswirkungen auf den Staatshaushalt» (§ 33 Abs. 1 VAF), im Kanton Luzern um «Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen» (§ 50 Abs. 1 lit. c FLG) oder im Kanton Bern um «Geschäfte, die den Finanzhaushalt betreffen» (Art. 36 Abs. 2 OG). Im Unterschied zu dieser offenen Formulierung erfolgt im Kanton Zürich die Antragsbereinigung bei «Geschäften mit finanztechnischen Gesichtspunkten» (§ 40 Abs. 3 VOG RR). Einzig im Kanton Bern sind auch die Antworten auf parlamentarischen Vorstösse erwähnt, nämlich die «Antworten auf Anträge und Motionen mit Kostenfolgen» (Art. 138 Abs. 1 lit. b FLV).

Zu den Verfahrensbestimmungen (Ablauf, Fristen, Ausweis der Differenzen etc.) sind allein im Kanton Bern in der VMV entsprechende Rechtsätze enthalten. In den anderen Kantonen fehlen entsprechende Angaben weitgehend.

	AG	BE	LU	SG	ZH
Rechtsgrundlage MBV	§ 42 OG; § 33 VAF	Art. 36 OG; Art. 79 Abs. 1 lit. g FLG; VMV	§ 37 OG; § 50 Abs. 1 lit. c FLG	-	§ 43 FCV; § 39-41 VOG RR
Finanzielles MBV	Geschäfte mit Auswirkungen auf den Staatshaushalt	Geschäfte, die den Finanzhaushalt betreffen; Antworten auf Aufträge und Motionen; Aufzählung in VMV	Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen	-	Geschäfte mit finanztechnischen Gesichtspunkten
Rechtliche Verfahrensvorgaben	-	Zu Geschäftstypen, Form, Fristen, Ausweis Ergebnis, Vertraulichkeit	-	-	Zu Aktenbeilage, Form, Fristen (ABV)

Tabelle 1: Rechtliche Aspekte

4.4.2 Organisation und Zuständigkeiten

In allen Kantonen ist das Finanzdepartement formal für das finanzielle Mitberichtsverfahren zuständig. Innerhalb des Departements werden die Mitberichte in den Kantonen Aargau, Luzern und Zürich durch die Fachabteilung erstellt. In den Kantonen Bern und St. Gallen ist das

Mitberichtswesen innerhalb des Generalsekretariats angesiedelt. Die Fachabteilungen haben in diesen beiden Kantonen primär operative und finanztechnische Aufgaben.

In den Kantonen Bern und Zürich werden die Mitberichte vom Finanzdirektor unterzeichnet. In St. Gallen und Luzern werden die Mitberichte vom Generalsekretär autorisiert und als Mitbericht des Finanzdepartements versendet. Einzig im Kanton Aargau werden die Stellungnahmen als Mitbericht der Fachabteilung versendet, sofern keine Konsolidierung durch das Generalsekretariat erfolgt. Diesem eher seltenen Fall wird der Mitbericht vom Generalsekretär unterzeichnet und als Mitbericht des Departements versendet.

Die eingesetzten Personalressourcen weisen beachtliche Unterschiede auf, wobei auch die Grösse der Verwaltung respektive die Anzahl Geschäfte zu berücksichtigen ist. Die Angaben basieren auf groben Schätzungen aufgrund der Interviews. Vergleichsweise höher ist der Ressourceneinsatz in den Kantonen Bern, Aargau und Zürich, wogegen die im Kanton Luzern und insbesondere im Kanton St. Gallen deutlich weniger Ressourcen zur Verfügung stehen. Der berufliche Hintergrund und die Ausbildungsrichtung der Mitarbeitenden variieren zwischen Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft, Staatswissenschaften, Politologie und Rechtswissenschaften. Die im Mitberichtswesen eingesetzten Mitarbeitenden sind mit Ausnahme des Kantons St. Gallen inhaltlich auf bestimmte Departemente spezialisiert.

	AG	BE	LU	SG	ZH
Formale Zuständigkeit	Finanzdepartement	Finanzdirektion	Finanzdepartement	Finanzdepartement	Finanzdirektion
Interne Zuständigkeit	Abteilung Finanzen	Generalsekretariat	Dienststelle Finanzen	Generalsekretariat	Finanzverwaltung
Konsolidierung	Generalsekretariat	Generalsekretariat	Dienststelle Finanzen	Generalsekretariat	Generalsekretariat (MBV)
Autorisierung der Mitberichte	Abteilungsleiter; Generalsekretär	Finanzdirektor	Generalsekretär; Leiter Finanzen	Generalsekretär	Finanzdirektor (MBV); Amtschef (ABV)
Personal; Ressourcen MBV und Stellungnahmen; Ausbildung; Spezialisierung	5 Personen; ca. 200-300 Stellenprozent; Ökonomie, Politologie, Staatswissenschaften; Spezialisierung nach Departementen	6 Personen; ca. 300 Stellenprozent; Rechtswissenschaft, Politologie, Ökonomie; Spezialisierung nach Direktionen	4 Personen; < 200 Stellenprozent; Betriebswirtschaft; Spezialisierung nach Departementen	1 Person mit Unterstützung; > 100 Stellenprozent; begrenzte Spezialisierung nach Dossiers	4 Personen (ABV); Betriebswirtschaft; Staatswissenschaften; Spezialisierung nach Direktionen

Tabelle 2: Organisatorische Aspekte

4.4.3 Prozess

Das Mitberichtsverfahren verläuft in allen Kantonen zwischen den Departementen und nicht direkt zwischen Fachabteilungen. Eine Ausnahme ist die Antragsbereinigung im Kanton Zürich, die je nach federführender Direktion direkt zwischen Finanzverwaltung und dem Amt stattfinden kann. Wo das Generalsekretariat nicht selber den Mitbericht verfasst, nimmt es die Triage und Zuweisung der Mitberichte an die zuständige Abteilung (AG, ZH) oder aber direkt an die zuständige Person (LU) vor.

Die für das Mitberichtsverfahren zuständigen Stellen verfügen in allen Kantonen über gute Kontakte zu den Departementen und Abteilungen. Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens handelt es sich dabei hauptsächlich um Rückfragen mit den zuständigen Personen. Dieser Austausch erfolgt weitgehend informell über den kleinen Dienstweg. Bei grösseren Projekten oder wichtigen Geschäften kann es vorkommen, dass die Mitarbeitenden frühzeitig eingebunden werden oder inhaltlich mitwirken. Besonders ausgeprägt ist dies im Kanton Aargau, wo die Abteilung Finanzen bei grösseren Hochbauvorhaben in der Planungs- und später in der Baukommission als Mitglied vertreten sind. Deutlich weniger intensiv scheint der Austausch mit den anderen Departementen und Fachstellen im Kanton Zürich zu sein, was zumindest teilweise auf die gute Ressourcenausstattung der einzelnen Direktionen zurückzuführen sein dürfte.

Das Ergebnis aus dem Mitberichtsverfahren wird den Regierungen und den anderen Departementen unterschiedlich transparent ausgewiesen. In den Kantonen Aargau, Bern und St. Gallen wird das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens im bereinigten Regierungsantrag respektive in einem Begleitschreiben (SG) transparent ausgewiesen und dargelegt, welche Punkte aus dem Mitbericht umgesetzt werden und welche nicht. Eine solche Abhandlung des Mitberichtsverfahrens fehlt in den beiden anderen Kantonen. Im Kanton Luzern wird zwar vermerkt, ob der Mitbericht positiv oder negativ ausgefallen ist, eine transparente Abhandlung der Stellungnahmen aus dem Mitberichtsverfahren erfolgt jedoch nicht. Auch werden die Mitberichte den Akten nicht beigelegt und sind damit für die anderen Departemente nicht zugänglich. Im Kanton Zürich schliesslich werden die Stellungnahmen bei allen drei Verfahren den Regierungsakten physisch beigelegt. Eine Abhandlung der Stellungnahmen im bereinigten Regierungsantrag erfolgt jedoch ebenfalls nicht.

Eng mit dem Mitberichtsverfahren verknüpft ist die nachgelagerte, aber ebenso wichtige Prüfung der für die Regierungssitzung traktandierten Geschäfte. In den Kantonen Bern und St. Gallen erfolgt diese Prüfung durch das Generalsekretariat. In den anderen drei Kantonen werden die Geschäfte je nach Thema den Fachabteilungen zur Stellungnahme zugewiesen (LU, ZH) respektive von diesen zur Einsicht angefordert (AG). Neben den Geschäften, zu welchen bereits im Rahmen des Mitberichtsverfahrens Stellung genommen wurde, werden auch weitere Vorlagen geprüft und zuhanden des Finanzdirektors beurteilt. Der Zweck dieser Prüfung ist die Unterstützung des Finanzdirektors bei der Sitzungsvorbereitung, die Entlastung der Regierungssitzung durch eine Bereinigung vor allem formaler und unbestrittener Aspekte sowie die fachliche Mitwirkung am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess. Im Kanton Bern hat sich in diesem Zusammenhang der sogenannte «Mailverkehr» zwischen den Regierungsmitgliedern etabliert. Im Unterschied zu den Mitberichten sind die Stellungnahmen für den Finanzdirektor sehr kurz gehalten und müssen unter hohem Zeitdruck erstellt werden. Für diejenigen Kantone, in welchen die Mitberichte für andere Departemente nicht zugänglich sind (LU, SG) oder keine finanzpolitische Würdigung der Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen erfolgt (ZH), stellt die Regierungssitzung oft die erste Möglichkeit dar, den Standpunkt des Finanzdepartements gegenüber den anderen Departementen offen zu legen.

	AG	BE	LU	SG	ZH
Geschäftszuweisung	Generalsekretariat an Abteilung	Zuweisung innerhalb Generalsekretariat	Generalsekretariat an Mitarbeitende	Zuweisung innerhalb Generalsekretariat	Generalsekretariat an Amt

	AG	BE	LU	SG	ZH
Interaktionen	Stark ausgeprägt	Eher stark ausgeprägt	Eher stark ausgeprägt	Eher stark ausgeprägt	Eher schwach ausgeprägt
Ausweis Differenzen	Ausweis und Abhandlung der Differenzen in bereinigtem Regierungsantrag; Mitberichte Akten beigelegt	Ausweis und Abhandlung der Differenzen in bereinigtem Regierungsantrag; Mitberichte Akten beigelegt	Ausweis Mitbericht auf Aktendeckblatt	Ausweis und Abhandlung der Differenzen in bereinigtem Regierungsantrag	Stellungnahmen werden Regierungsakten physisch beigelegt
Stellungnahmen zuhanden Finanzdirektor	Koordination durch Generalsekretariat; Bestellung der Geschäfte durch Abteilung; Stellungnahmen durch Abteilung	Mailverkehr zwischen Regierungsmitgliedern	Zuweisung durch Generalsekretariat an Dienststelle; Bestellung weiterer Geschäfte möglich; Stellungnahmen durch Abteilung	Prüfung und Erstellung Stellungnahmen durch Generalsekretariat; punktueller Einbezug der Abteilungen	Zuweisung Geschäfte durch Generalsekretariat an Finanzverwaltung; Stellungnahmen zuhanden Finanzdirektor

Tabelle 3: Prozessuale Aspekte

4.4.4 Inhalt der Mitberichte

Die im Mitberichtsverfahren angewandten Prüfkriterien sind in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern und St. Gallen breit abgestützt. In diesen Kantonen erfolgt sowohl eine formale, primär finanzrechtliche, als auch eine materielle, primär finanzpolitische und wirtschaftliche Beurteilung der Geschäfte. Während das Verhältnis in den beiden Kantonen Aargau und Luzern als etwa ausgeglichen beurteilt werden kann, dominieren in den beiden Kantonen Bern und St. Gallen die inhaltliche und politische Sichtweise. Mit ein Grund dafür dürfte die Ansiedlung des Mitberichtsverfahrens im Generalsekretariat sein mit seiner Nähe zum politischen Entscheidungszentrum. Im Unterschied dazu steht im Kanton Zürich, zumindest was die Antragsbereinigung betrifft, die finanztechnische Prüfung der Vorlagen klar im Vordergrund.

	AG	BE	LU	SG	ZH
Prüfkriterien	Finanzrechtliche, finanzpolitische und wirtschaftliche Prüfung	Aufgaben- und finanzpolitische sowie finanzrechtliche Prüfung	Finanzrechtliche, finanzpolitische, strategische und betriebswirtschaftliche Prüfung	Ordnungspolitische, finanzwirtschaftliche, finanzpolitische sowie finanzrechtliche Prüfung	Finanztechnische Prüfung
Verhältnis formale vs. materielle Prüfung	Ausgewogen	Fokus auf finanzpolitische Prüfung	Ausgewogen	Fokus auf finanzpolitische Prüfung	Fokus auf finanztechnische Prüfung

Tabelle 4: Inhaltliche Aspekte

4.4.5 Ergebnis und Nutzen

Die Anzahl Mitberichte pro Jahr, inklusive zustimmender Mitberichte ohne schriftliche Stellungnahme, variiert beträchtlich. In den Kantonen Bern, aber auch Aargau, werden vergleichsweise viele Geschäfte zum Mitbericht vorgelegt. Im Kanton Zürich wird nur die Anzahl Antragsbereinigungen statistisch erfasst, nicht aber die Mitberichte der Finanzverwaltung. Es ist zu vermuten, dass neben den rechtlichen Bestimmungen, welche Geschäfte zum Mitbericht vorzulegen sind, auch die Grösse der Kantonsverwaltung und die Anzahl Regierungsgeschäfte die Anzahl Mitberichte mitbeeinflussen. Auch in Bezug auf die Zustimmungquote bestehen beachtliche Unterschiede, wobei für einen zustimmenden oder positiven Mitbericht nicht a priori vergleichbare Messlatten gelten dürften.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Zugänglichkeit der Mitberichte. Während in den Kantonen Luzern und St. Gallen nur das federführende Departement als «Hauptkunde» Einsicht in den Mitbericht hat, ist der Zugang in den anderen drei Kantonen für alle Departemente gewährleistet. Besonders bemerkenswert ist die Bestimmung, wonach im Kanton Bern die Mitberichte auch von den Kommissionsmitgliedern im Original eingesehen werden können. Diese Bestimmung verleiht den Stellungnahmen eine zusätzliche politische Bedeutung und dürfte bei Parlamentsgeschäften eine noch deutlich stärkere präventive Wirkung erzielen.

Was die Wirkung der Mitberichte betrifft, wird auf eine Unterscheidung nach Kantonen verzichtet. Die Datengrundlage ist hierzu zu wenig solide. Hingegen lässt sich aus den geführten Interviews und der Einschätzung der verantwortlichen Personen durchaus ein Bild zeichnen, dass in etwa für alle Kantone Gültigkeit haben dürfte. So wird die Akzeptanz des Mitberichtsverfahrens als grundsätzlich gut bezeichnet, wobei dies je nach Departement und vorherrschender Kultur variieren kann. Ebenso wird übereinstimmend die Einschätzung vertreten, dass die eher formalen Anliegen in der Regel berücksichtigt und soweit möglich umgesetzt werden. Bei politischen oder interessengeleiteten Differenzen dagegen wird politisch in der Regierung entschieden. In jedem Fall nicht zu unterschätzen ist die präventive und disziplinierende Wirkung des Mitberichtsverfahrens.

Schliesslich soll noch eine Einschätzung des Nutzens versucht werden. Auch hier muss anstelle einer empirischen Überprüfung auf die Zielsetzung und die Aussagen der Interviewpartner abgestellt werden. So kann zusammenfassend die Meinung vertreten werden, dass das Mitberichtsverfahren durch die vorgängige formale Bereinigung der Vorlage die Regierungssitzungen markant entlastet. Die Entscheidungsgrundlagen dürften durch das Mitberichtsverfahren insgesamt an fachlicher Qualität und Transparenz gewinnen. Mit dem Aufzeigen und Begründen der inhaltlichen, häufig auch politisch motivierten Differenzen wird schliesslich die Meinungsbildung und die Entscheidungsfindung im Regierungsrat erleichtert und damit das Funktionieren der Regierung als Kollegialbehörde insgesamt unterstützt.

	AG	BE	LU	SG	ZH
Anzahl Mitberichte	Ca. 320	500-600	Ca. 120	Ca. 150-160	Ca. 150 AB; Anzahl Mitberichte k.A.
Zustimmungsquote	Ca. 40-50 %	Ca. 30-40 %	Ca. 60-70 %	Ca. 20 %	Ca. 10 % AB

	AG	BE	LU	SG	ZH
Zugänglichkeit der Mitberichte	Alle Departemente	Alle Departemente; Kommissionsmitglieder	Federführendes Departement	Federführendes Departement; Zustellung auf Anfrage	Alle Departemente (physisch im Aktenthek)
Wirkung	Grundsätzliche hohe Akzeptanz; eher formale Anliegen werden weitgehend berücksichtigt; materielle Differenzen werden politisch in der Regierung entschieden; präventive disziplinierende Wirkung des Mitberichtsverfahrens				
Nutzen	Entlastung der Regierung von formalen Belangen; bessere Transparenz der Entscheidungsgrundlagen; Ausweis der materiellen Differenzen und Zweitmeinungen unterstützen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Regierungsrat				

Tabelle 5: Aspekte betreffend Ergebnis und Nutzen

4.4.6 Fazit

Der Vergleich der fünf Kantone entlang der verschiedenen Aspekte des Mitberichtsverfahrens zeigt ein uneinheitliches Bild. In jeder betrachteten Vergleichsdimension lassen sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch deutliche Unterschiede erkennen. Ein klares und offensichtliches Muster der Ausprägungen gibt es allerdings nicht. Unterschiedliche «Typen» von Mitberichtsverfahren lassen sich somit nicht über alle Dimensionen gültig herleiten.

Dieses Ergebnis soll anhand der Darstellung von acht relevanten Merkmalen in Form eines Netzdiagramms auf einer Skala von 1-5 (Ausprägungen: schwach (1), eher schwach (2), mittel (3), eher stark (4), stark (5)) illustriert werden. Die Auswahl der acht Merkmale ist subjektiv und kann nicht statistisch begründet werden. Eine Darstellung des Diagramms über alle erwähnten Aspekte würde zum einen die Leserlichkeit erschweren und zum anderen zu inhaltlichen Überlappungen führen. Die Bewertung der Merkmale entlang der Skala erfolgt in vergleichender Perspektive. Die Grundlage dazu bilden die Interviews und die Interpretation der Aussagen durch den Verfasser. Die Messgenauigkeit ist dadurch eingeschränkt.

Diese acht Merkmale lassen sich wie folgt herleiten:

- Unter dem Merkmal «Recht» wird die beurteilte Ausprägung der Verrechtlichung des Mitberichtsverfahrens dargestellt (vgl. Kapitel 4.4.1).
- Die «Zentralität» bezieht sich auf die institutionelle Ansiedlung des Mitberichtsverfahrens im Generalsekretariat respektive in der Fachabteilung unter Berücksichtigung, wer den Mitbericht autorisiert und unterzeichnet (vgl. Kapitel 4.4.2).
- Die Ressourcen beziehen sich auf die für das Mitberichtsverfahren eingesetzten Personalressourcen.
- Mit den «Interaktionen» soll die geschätzte Intensität der Kontakte der Mitarbeitenden vor und während dem Mitberichtsverfahren mit den anderen Departementen oder Fachabteilungen abgebildet werden.
- Das Merkmal «Ausweis Differenzen» zeigt an, inwiefern die Differenzen aus dem Mitbericht im bereinigten Regierungsantrag ausgewiesen werden. Zudem wird berücksichtigt, ob die Mitberichte oder Stellungnahmen den Regierungsakten beigelegt sind und für wen diese zugänglich sind.

- Mit den «Stellungnahmen zu den Regierungssitzungen (RRS)» wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Mitberichtsverfahren nicht losgelöst von diesem nachgelagerten Prozessschritt beurteilt werden sollte. Betreffend Ausprägung wird eine Einschätzung der Bedeutung der Stellungnahmen im politischen Entscheidungsprozess vorgenommen.
- Unter dem Punkt «Fokus Finanzpolitik» wird das Verhältnis zwischen einer materiellen, vor allem finanzpolitischen und einer formalen, vor allem finanzrechtlichen oder finanztechnischen Beurteilung aufgezeigt.
- Der «Output» entspricht einer vergleichenden Aussage über die Anzahl der Mitberichtsverfahren.

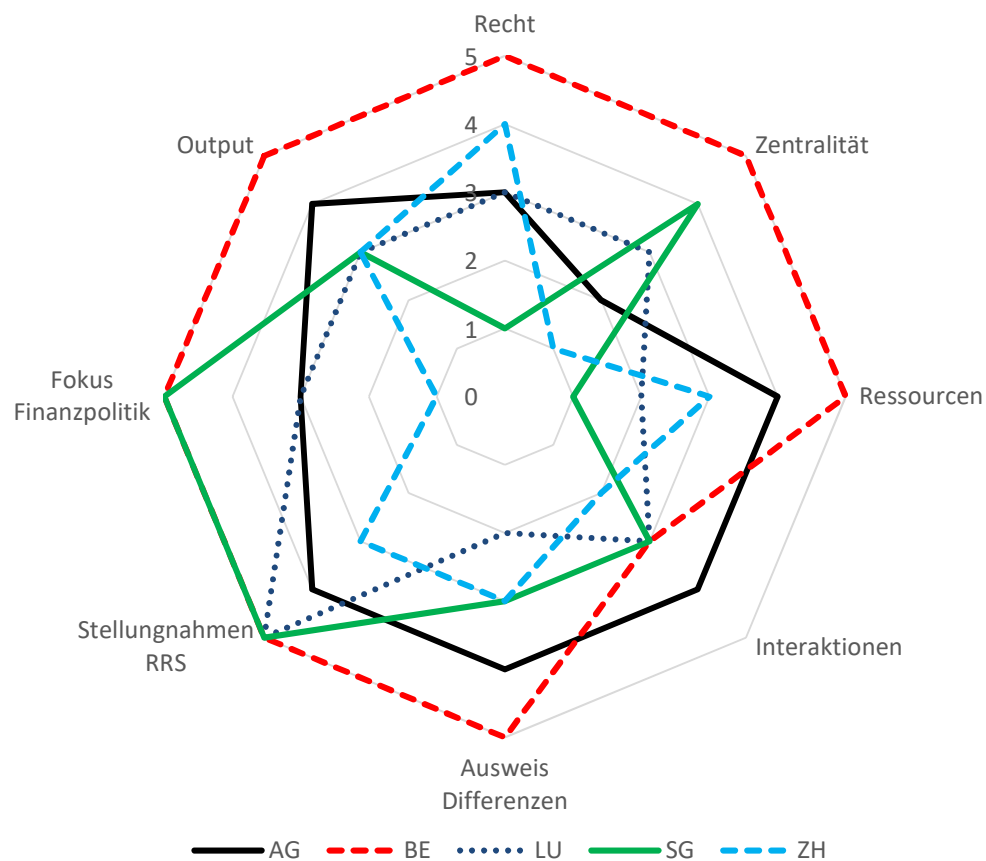


Abbildung 4: Vergleich der Verfahren entlang von acht Merkmalen

Die Darstellung der fünf Kantone entlang der acht Merkmale untermauert die Feststellung der erwähnten Gemeinsamkeiten wie auch Unterschiede. Wenn nun abschliessend trotzdem eine Charakterisierung der Verfahren versucht werden soll, kann dies am sinnvollsten entlang der zwei – aus Sicht des Verfassers – bedeutsamsten Merkmalen erfolgen: der institutionellen Organisation einerseits sowie der inhaltlichen Fokussierung andererseits. Unter Berücksichtigung dieser beiden Merkmale lassen sich sehr vereinfachend drei Grundtypen ableiten:

- Der erste Grundtyp ist in den Kantonen Bern und St. Gallen anzutreffen. In beiden Kantonen ist das Mitberichtsverfahren im Generalsekretariat und damit nahe an der politischen Entscheidungsebene angesiedelt. In beiden Kantonen liegt denn auch der Fokus im Mitberichtsverfahren auf einer finanzpolitischen Prüfung und Würdigung der Geschäfte. Als

wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Kantonen sind die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die formale und rechtliche Verankerung des Verfahrens und insbesondere die Ebene der Adressaten und Absender der Stellungnahmen zu nennen.

- Die Kantone Aargau und Luzern entsprechen dem zweiten Grundtyp. In beiden Kantonen ist das finanzielle Mitberichtsverfahren an die Abteilung delegiert, wobei eine enge Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat gepflegt wird. Das Verhältnis zwischen finanzrechtlicher und finanzpolitischer Prüfung der Geschäfte kann in einer Gesamtbetrachtung als ausgewogen bezeichnet werden. Je nach Vorlage kann der eine oder der andere Aspekt im Vordergrund stehen. Daneben sind aber zwischen diesen beiden Kantonen verschiedene, in den voranstehenden Ausführungen aufgezeigte Unterschiede erkennbar.
- Der Kanton Zürich steht für den dritten Grundtyp. Das finanzielle Mitberichtsverfahren entspricht weitgehend der Antragsbereinigung, die vollständig und ohne weitere Mitwirkung des Generalsekretariats an die Fachabteilung delegiert ist. Inhaltlich beschränkt sich dieses Verfahren auf die finanztechnischen Gesichtspunkte der Vorlagen. Eine finanzpolitische Würdigung ist im Rahmen des Mitberichtsverfahrens möglich. Ob ein Mitberichtsverfahren durchgeführt wird, liegt jedoch zu einem wesentlichen Teil im Ermessen der zuständigen Direktion.

Institutionell	Generalsekretariat	Fachabteilung
Inhaltlich		
Fokus Finanzpolitik	Bern, St. Gallen	
Finanzpolitik \approx Finanzrecht		Aargau, Luzern
Fokus Finanzrecht		Zürich

Tabelle 6: Typen von Mitberichtsverfahren

5 Gesamtbeurteilung

Das Hauptziel der Projektarbeit besteht darin, das Mitberichtsverfahren im Kanton Aargau anhand eines Vergleichs mit anderen Kantonen besser beurteilen zu können. Zu diesem Zweck wurden im voranstehenden Kapitel vier Kantone dargestellt und mit dem Kanton Aargau verglichen. Anhand der festgestellten Gemeinsamkeiten und Unterschiede sollen nun abschliessend relevante Erfolgsfaktoren aufgezeigt werden, auf deren Grundlage dann ein Stärken-Schwächen-Profil des Kantons Aargau gezeichnet und Empfehlungen für eine Optimierung des bestehenden Verfahrens formuliert werden.

5.1 Erfolgsfaktoren

Der Erfolg des finanziellen Mitberichtsverfahrens ist anhand seiner Wirkung und seines Nutzens zu bestimmen (vgl. Kapitel 4.4.5). Beide Aspekte sind sehr schwierig zu operationalisieren und empirisch zu messen. Aus den Aussagen in den Interviews einerseits und der Erfahrungen des Verfassers andererseits lassen sich mindestens vier wichtige Faktoren festhalten, die für den Erfolg des Mitberichtsverfahrens als besonders relevant erachtet werden können:

- a) Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse lässt sich die These vertreten, dass ein finanzieller Mitbericht ein höheres Gewicht erhält, wenn die Departementsleitung als Absender auftritt. Dies ist vor allem bei Mitberichten zu finanzpolitisch bedeutsamen Geschäften zweckmässig. Gerade bei solchen Geschäften ist der direkte Zugang zur departementalen Entscheidungsebene besonders wichtig. Ob dies den Einbezug des Finanzdirektors umfasst, ist nicht in jedem Fall entscheidend. Um die begrenzten Ressourcen der Führungsebene nicht zu überfordern, kann stufengerecht eine gezielte Selektion der politisch besonders brisanten Geschäfte vorgenommen werden. Wenn hingegen eine betriebswirtschaftliche oder eine finanzrechtliche Beurteilung im Vordergrund steht, kann aus Sicht des Autors die Departementsleitung von einer Mitwirkung entlastet und die Durchführung des Mitberichtsverfahrens an die Fachstelle delegiert werden.
- b) Der transparente Ausweis und ein möglichst breiter Zugang zu den Mitberichten wird übereinstimmend als wünschenswert und förderlich erachtet. Dies ermöglicht nicht nur das Nachvollziehen der Entscheidungsfindung, sondern bildet die Grundlage, damit auch die nicht federführenden Departemente mit der Argumentation erreicht und im Idealfall überzeugt werden können. Eine möglichst hohe Transparenz bezüglich der Entscheidungsgrundlagen sollte ein zentrales Anliegen bei jedem Regierungsgeschäft sein.
- c) Enge, gute und unkomplizierte Kontakte der Mitarbeitenden zu anderen Departementen und Fachabteilungen sind nützlich. Auf diese Weise lassen sich häufig formale Aspekte frühzeitig bereinigen, so dass keine formalen Differenzen entstehen und im Idealfall auf eine schriftliche Stellungnahme verzichtet werden kann. Zudem ermöglicht eine frühzeitige Kontaktaufnahme zu komplexen Geschäften, bereits früh im Verfahren eine kritische Haltung des Finanzdepartements offenzulegen.
- d) Hinsichtlich der internen Organisation wird eine Spezialisierung der Mitarbeitenden auf bestimmte Departemente oder Themenbereiche als sinnvoll und zweckmässig erachtet. Sie ist oftmals eine Voraussetzung, damit ausserhalb des federführenden Departements eine fundierte Zweitmeinung erarbeitet werden kann. In diesem Zusammenhang zeigt sich

auch, dass zwischen dem Budgetcontrolling und dem Mitberichtswesen enge inhaltliche Überlappungen bestehen, so dass diese beiden Aufgaben im Idealfall aus einer Hand oder zumindest in enger Zusammenarbeit ausgeführt werden sollten.

5.2 Stärken- Schwächen-Profil Kanton Aargau

Der Blick auf das Mitberichtsverfahren in vier anderen Kantonen dient als wichtige Referenz bei der Selbsteinschätzung der Stärken und Schwächen des Verfahrens. Gesamthaft betrachtet darf dem Mitberichtsverfahren im Kanton Aargau ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Der Zweck wird erfüllt und die damit verbundenen Zielsetzungen erreicht. Die häufigen Bereinigungen der politischen Vorlagen aufgrund der Mitberichte und die im Rahmen der Regierungssitzungen immer wieder vorgenommenen Anpassungen an den Vorlagen im Sinne der Mitberichte sind Ausdruck der Wirksamkeit des Verfahrens.

Mit Blick auf die im vorangehenden Kapitel erläuterten Erfolgsfaktoren ist der Kanton Aargau grundsätzlich gut aufgestellt. Das Verfahren und der Ausweis der Ergebnisse ist vergleichsweise sehr transparent. Auch das Know-how der Mitarbeitenden ist aufgrund der Spezialisierung nach Departementen und der gleichzeitigen Zuständigkeit für das Budgetcontrolling entsprechend hoch; aber auch abhängig von der Anstellungsdauer und der Fluktuationsrate. Weitere Stärken sind die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen. Ohne diese wäre die ausgeprägte Mitwirkung bei Vorhaben anderer Departemente und deren Unterstützung im Entscheidungsprozess nicht in diesem Ausmass zu leisten. Ein weiterer Vorteil ist die weitgehend übereinstimmende Kultur und das Aufgabenverständnis als «Vertretung des finanziellen Gewissens» des Kantons. Schliesslich kann auch die aufgrund der Organisation nötige Zusammenarbeit zwischen dem Generalsekretariat und der Fachabteilung als zweckmässig und zielführend bezeichnet werden.

Ein kritischer Punkt ist die aus der Organisation des Verfahrens resultierende Distanz der Fachstelle zur Departementsleitung. Aufgrund des privilegierten Zugangs des Abteilungsleiters zum Finanzdirektor wird dieser Mangel weitgehend kompensiert. Trotzdem entstehen dadurch im Prozess für alle Beteiligten zusätzliche Schnittstellen und je nach Geschäft – im Fall einer Konsolidierung durch das Generalsekretariat – zusätzliche Hierarchiestufen. Die Folge davon ist häufig eine kürzere Bearbeitungsdauer und eine zusätzliche Distanz der Mitberichtsverfasser zu den Mitberichtsunterzeichnenden. Als weitere Schwierigkeit zeigt sich die zunehmend knappen Zeitressourcen der Vorgesetzten innerhalb der Fachabteilung. Eine inhaltliche Vorbesprechung und ausgedehnte kritische Prüfung der Mitberichte ist häufig nicht möglich. Dank der grossen Routine und internen gegenseitigen Unterstützung kann dieser Nachteil weitgehend aufgefangen werden. Als nachteilig kann weiter der Umstand bezeichnet werden, dass die Antworten zu parlamentarischen Vorstössen, auch wenn finanzrelevante Aussagen enthalten sind, nur selten zum Mitbericht vorgelegt werden. Aus diesem Grund kommt es häufig zu kritischen Stellungnahmen im Vorfeld der Regierungssitzungen mit der Konsequenz, dass das entsprechende Geschäft zurückgezogen wird oder dem Regierungsrat in bereinigter Form erneut vorgelegt werden muss. Schliesslich kann als Kehrseite der Spezialisierung ins Feld geführt werden, dass bei gewissen Geschäften, die in einem interdepartementalen oder gesamtkantonalen Kontext stehen (z.B. im Rahmen der finanziellen Entlastungsprogramme), die Gesamtsicht verloren gehen kann. Der regelmässige Austausch

über die eigenen Zuständigkeiten hinweg und eine gezielte interne Kommunikation ist daher besonders wichtig.

Neben den Stärken und Schwächen soll noch ein kurzer Blick auf die nicht direkt beeinflussbaren Chancen und Risiken gerichtet werden. Aktuell von grosser Bedeutung ist die schwierige Finanzlage, welche dem Finanzdepartement sachgemäss eine bedeutende Rolle zukommen lässt, was sich auch durch eine Aufwertung der Mitberichte äussert. Als weitere Chance zur Stärkung der Position der Abteilung Finanzen ist der Umstand zu sehen, dass gerade in Departementen mit einer hohen Fluktuation und finanzrechtlich besonders komplexen Geschäften das dezentral vorhandene finanzrechtliche Know-how häufig fehlt. Dies verleiht der Abteilung Finanzen einen zusätzlichen Spielraum, wenn zur Bewältigung der entsprechenden Vorhaben ein frühzeitiger Einbezug erfolgen muss.

Auf Seiten der Risiken steht in Bezug auf die eigenen Mitarbeitenden stets das Risiko von Abgängen im Raum. Die Einarbeitung und Spezialisierung von neuen Mitarbeitenden ist aufwändig und zeitintensiv. Eine gewisse Gefahr kann weiter in der Übersteuerung des Mitberichtsverfahrens durch andere Gremien des Interessenausgleichs, zum Beispiel die Generalsekretärenkonferenz, gesehen werden. Und ein weiterer kritischer Punkt ist das Spannungsverhältnis bei der nötigen Bereinigung von departementsinternen Geschäften (z.B. Immobilien- oder Informatikvorlagen). Zum einen müssen diese Geschäfte denselben Vorgaben und Prüfungen Stand halten, zum anderen sollten die wesentlichen Differenzen – im Idealfall vor dem Start des Mitberichtsverfahrens – departementsintern ausgeräumt werden.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Transparentes Verfahren; Zugang Mitberichte - Know-how und Spezialisierung der Mitarbeitenden - Budgetcontrolling und Mitberichtsverfahren aus einer Hand - Ressourcenlage - Interne Kultur, Aufgabenverständnis - Beziehungsnetz; Aussenkontakte - Zusammenarbeit GES – Fachabteilung 	<ul style="list-style-type: none"> - Gewisse Distanz zu Departementsleitung - Viele Schnittstellen im internen Prozess; Hierarchie - Knappe Ressourcen der Führungsebene - Begrenzte Gesamtsicht aufgrund Spezialisierung - Parlamentarische Vorstösse nicht zum Mitbericht vorgelegt
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> - Finanzlage, Spardruck - Dezentral fehlendes finanzielles Know-how 	<ul style="list-style-type: none"> - Fluktuationen - Übersteuerung durch Generalsekretärenkonferenz - Vorlagen mit departementsinternem Abstimmungsbedarf

Tabelle 7: Stärken-Schwächen-Profil Kanton Aargau

5.3 Empfehlungen

Der Vergleich mit den anderen vier Kantonen zeigt, dass es nicht die eine richtige und bestmögliche Form für ein erfolgreiches und wirksames Mitberichtsverfahren gibt. Die aktuelle Organisation und Praxis im Kanton Aargau hat sich bewährt und sollte deshalb nicht grundlegend neu ausgerichtet werden. Vielmehr sollen die Stärken des Verfahrens im Kanton Aargau konsequent fortgeführt und bewahrt werden.

Aufgrund der Erkenntnisse aus der Projektarbeit sollten aus Sicht des Verfassers folgende drei Optimierungsmöglichkeiten zusammen mit der Departementsleitung geprüft werden:

1. Vermehrt gezielter Einbezug der Departementsleitung bei wichtigen Mitberichten:

Die Konsolidierung der Mitberichte durch das Generalsekretariat konzentriert sich in erster Linie auf die Abstimmung unterschiedlicher Meinungen innerhalb des Departements. Diese Funktion ist sehr wichtig und unverzichtbar. Eine inhaltliche Konsolidierung bei finanzrelevanten Geschäften erfolgt hingegen selten. Im Sinne einer optimierten Zusammenarbeit sollte daher geprüft werden, ob bei finanzpolitisch bedeutsamen Mitberichten die Departementsleitung (Vorsteher, Generalsekretär) aktiv einbezogen und als Absender der Stellungnahme auftreten soll. Da die inhaltliche Substanz eines Mitberichts oft erst im Verlauf der Geschäftsprüfung eingeschätzt werden kann, müsste die Selektion der entsprechenden Geschäfte bottom-up – zum Beispiel in Form einer aktiven Empfehlung durch die Abteilung – erfolgen.

2. Konsequente Delegation der nur die Abteilung Finanzen betreffenden Mitberichte:

Im Zusammenspiel mit Punkt 1 ist zu prüfen, ob all jene Mitberichtsverfahren, welche departementsintern nur der Abteilung Finanzen zugewiesen werden und folglich keine Konsolidierung erfordern, konsequent und vollständig zur Erledigung an die Abteilung delegiert werden sollen. Dies hätte eine Verringerung der Schnittstellen und Hierarchiestufen zur Folge. Zudem könnte die Bearbeitungsfrist um 2 bis 3 Tage verlängert werden, was gerade bei den Mitberichtsverfahren mit kurzen Fristen sehr nützlich wäre. Der elektronische Geschäftsaustausch nach aussen könnte weiterhin durch das Generalsekretariat vorgenommen werden. Zeigt sich bei der Bearbeitung eines Geschäfts eine hohe politische oder finanzielle Brisanz, würde aktiv der Einbezug der Departementsleitung empfohlen (s. Punkt 1).

3. Mitberichtsverfahren auch bei parlamentarischen Vorstössen mit Auswirkungen auf den Staatshaushalt:

Die Beantwortung parlamentarischer Vorstösse hat zwar keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die entsprechenden Stellungnahmen enthalten jedoch häufig strategische oder politische Aussagen, welche in der konsequenten Fortführung oder Umsetzung zu finanziellen Konsequenzen führen können, ohne dass diese in der Vorstossbeantwortung hinreichend transparent ausgewiesen und gewürdigt wurden. Unter diesem Gesichtspunkt sollten auch diese Geschäfte konsequent einem Mitberichtsverfahren unterzogen werden. Zu diesem Zweck ist zu prüfen, inwiefern die Departemente freiwillig dazu bereit sind oder durch einen Grundsatzentscheid der Regierung ein entsprechender Prozess (z.B. in Anlehnung an den Kanton St. Gallen) vorgesehen werden kann.

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Justiz (2014). *Gesetzgebungsleitfaden. Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative*. Stand: Oktober 2014.
- Klöti, U. (1999). Regierung. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder & Y. Papadopoulos (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (159-185). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Lienhard, A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. & Ladner, A. (Hrsg.). (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern: Haupt.
- Mader, L. (2016). *Gesetzesevaluation – eine Einführung*. Referat gehalten im Rahmen des Executive MPA. Bern, 28. Mai 2016.
- Mader, L. (2013). Die Rechtsetzung. In A. Ladner, J. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung der Schweiz* (S. 249-265). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Proeller, I. (2016). *Organisation*. Referat gehalten im Rahmen des Executive MPA. Nottwil, 6. Juni 2016.
- Ritz, A. & Sinelli, P. (2010). Talent Management – Überblick und konzeptionelle Grundlagen. In A. Ritz & N. Thom (Hrsg.), *Talent Management. Talente identifizieren, Kompetenzen entwickeln, Leistungsträger erhalten* (S. 3–23). Wiesbaden: Gabler.
- Sauvant, J-M. (1972). *Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung*. *Verwaltungs-Praxis*, 26(2), S. 37-41.
- Thom, N. & Ritz, A. (2007). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.

Quellenverzeichnis

Dokumente Kanton Aargau

DAF. *Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 05.06.2012 (Stand 01.01.2016), SAR 612.310.*

GAF. *Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 05.06.2012 (Stand 01.08.2013), SAR 612.300.*

KV. *Verfassung des Kantons Aargau vom 25.06.1980 (Stand 01.08.2013), SAR 110.000.*

OG. *Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung vom 26.03.1985 (Stand 01.01.2016), SAR 153.100.*

VAF. *Verordnung über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 05.12.2012 (Stand 01.01.2016), SAR 612.311.*

Dokumente Kanton Luzern

FLG. *Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13.09.2010 (Stand 01.08.2013), SRL 600.*

OG. *Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13.03.1995 (Stand 01.06.2015), SRL 20.*

Dokumente Kanton Zürich

CRG. *Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 09.01.2006 (Stand 01.01.2016), ZH-Lex 611.*

FCV. *Finanzcontrollingverordnung vom 05.03.2008 (Stand 01.01.2014), ZH-Lex 611.2.*

OV FD. *Organisationsverordnung der Finanzdirektion vom 15.10.2014 (Stand 01.04.2016), ZH-Lex 172.110.3.*

VOG RR. *Verordnung über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung vom 18.07.2007 (Stand 01.01.2015), ZH-Lex 172.11.*

Dokumente Kanton St.Gallen

StVG. *Staatsverwaltungsgesetz vom 16.06.1994 (Stand 01.01.2016), sGS 140.1.*

FHV. *Finanzhaushaltsverordnung vom 17.12.1996 (Stand 30.10.2007), sGS 831.1.*

GeschO. *Geschäftsordnung der Regierung vom 5. Mai 1997 (Stand 1. Oktober 2014), sGS 141.2.*

Dokumente Kanton Bern

ORG. *Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung (Stand 01.01.2016), BSG 152.01.*

FLG. *Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26.03.2002 (Stand 01.01.2016), BSG 620.0.*

FLV. *Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 03.12.2003 (Stand 01.01.2016), BSG 621.1.*

VMV. *Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (Stand 01.02.2015), BSG 152.025.*

Anhang

Anhang 1: Interviews

Anhang 2: Rechtsgrundlagen

Kanton Aargau

Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung (Organisationsgesetz) (SAR 153.100)

§ 42 Mitberichtsverfahren

¹ Sind mehrere Departementen oder Stabstellen an einem Geschäft interessiert, wird ein Mitberichtsverfahren durchgeführt.

² Die geschäftsleitende Stelle sorgt für die Vollständigkeit der Akten und eine zeitgerechte Abwicklung des Mitberichtsverfahrens.

Verordnung über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (VAF) (SAR 612.311)

§ 33 Mitberichtsverfahren

¹ Die Departemente und die Staatskanzlei führen bei Geschäften mit Auswirkungen auf den Staatshaushalt vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat mit dem DFR das Mitberichtsverfahren durch.

² Bei Geschäften betreffend die Kompetenzsumme des Regierungsrats ist das Mitberichtsverfahren mit der Staatskanzlei durchzuführen.

³ Bei Geschäften, mit denen Beiträge aus dem Swisslos-Fonds von insgesamt über Fr. 20'000.– beantragt werden, wird das Mitberichtsverfahren mit dem DFR durchgeführt.

⁴ Bei Geschäften von strategischer Bedeutung ist das Mitberichtsverfahren auch mit der Staatskanzlei durchzuführen; diese überprüft die Übereinstimmung des Geschäfts mit den verabschiedeten Planungsgrundlagen (Entwicklungsleitbild, Aufgaben- und Finanzplan sowie Planungsberichte).

Kanton Bern

Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) (BSG 152.01)

Art. 36 Mitberichte

¹ Sind mehrere Direktionen oder Stabsstellen an einem Geschäft beteiligt oder interessiert, so führt die hauptverantwortliche Stelle ein Mitberichtsverfahren durch.

² Die Finanzdirektion nimmt nach Massgabe der Finanzhaushaltgesetzgebung Stellung zu Geschäften, die den Finanzhaushalt betreffen.

Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) (BSG 620.0)

Art. 79 Finanzdirektion

¹ Der Finanzdirektion obliegen namentlich [...]

f. die Abgabe eines Mitberichts zu Entwürfen für Erlasse, Beschlüsse und Verträge,

g. die Abgabe eines Mitberichts zu allen Geschäften des Regierungsrats, die den Finanzhaushalt betreffen.

Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV) (BSG 621.1)

Art. 138 Zustimmung der Finanzdirektion

¹ Die Zustimmung der Finanzdirektion ist bei den folgenden Geschäften erforderlich:

- a. Anträge an den Regierungsrat, die den Finanzhaushalt betreffen,
- b. Antworten auf Aufträge und Motionen mit möglichen Kostenfolgen.

² Können sich die beteiligten Direktionen oder die Staatskanzlei nicht mit der Finanzdirektion einigen, entscheidet der Regierungsrat.

³ Bei Erlassen und Kreditgeschäften, die für den Finanzhaushalt von grösserer Tragweite sind, ist die Finanzdirektion bereits vor dem eigentlichen Mitberichtsverfahren zu konsultieren.

Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV) (BSG 152.025)

Art. 22 Grundsatz

¹ Das Mitberichtsverfahren dient der Meinungsbildung und der Differenzbereinigung auf Stufe Regierungsrat.

² Ein Mitberichtsverfahren wird durchgeführt

- a. zu Erlassen, Grundsatzbeschlüssen des Grossen Rates, Initiativen und Berichten des Regierungsrates an den Grossen Rat, bei den Direktionen und der Staatskanzlei,
- b. zu Antworten zu parlamentarischen Vorstössen, gemäss Zuweisung durch den Regierungsrat,
- c. in den übrigen Fällen von Artikel 36 OrG und wenn es die besondere Gesetzgebung verlangt, bei den jeweils betroffenen Direktionen oder bei der Staatskanzlei,

- d. bei Anordnung durch den Regierungsrat gemäss dessen Beschluss,
- e. in besonderen Fällen vor dem Beschluss über die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens (Art. 6), bei den Direktionen und der Staatskanzlei.

³ Die Durchführung des Mitberichtsverfahrens erfolgt unmittelbar vor der Antragstellung der Direktion oder der Staatskanzlei an den Regierungsrat, unabhängig von einer Konsultation im Vorverfahren.

Art. 23 Form

¹ Das Mitberichtsverfahren wird in Papierform oder in elektronischer Form schriftlich durchgeführt.

² Wird in einem Mitberichtsverfahren gemäss Finanzhaushaltgesetzgebung nur die Finanzdirektion zur Stellungnahme eingeladen, erfolgt der Versand in Papierform.

Art. 24 Frist

¹ Die Frist zur Stellungnahme beträgt mindestens drei Wochen. Sie ist während der sitzungsfreien Zeit des Regierungsrates angemessen zu verlängern.

² Kürzere Fristen sind möglich

- a. bei Dringlichkeit,
- b. wenn im Vorverfahren die Direktionen und die Staatskanzlei bereits begrüsst worden sind.

Art. 25 Ergebnis

¹ Der Regierungsrat ist in einem Begleitschreiben zur Traktandierung der Vorlage über das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens zu unterrichten. Es sind ihm die Änderungen der Vorlage aufgrund des Mitberichtsverfahrens sowie abweichende Meinungen aufzuzeigen.

Art. 25a Vertraulichkeit

¹ Stellungnahmen der einzelnen Mitglieder des Regierungsrates, der Direktionen, der Staatskanzlei und der Justizleitung im Mitberichtsverfahren sowie Informationen über das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens sind nicht öffentlich.

Kanton Luzern

Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG) (SRL 20)

§ 37 Mitberichtsverfahren

¹ Das federführende Departement holt vor dem Entscheid oder der Antragstellung an den Regierungsrat bei den mitbeteiligten Departementen mündliche oder schriftliche Mitberichte ein.

Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) (SRL 600)

§ 50 Finanzdepartement

¹ Das Finanzdepartement ist insbesondere zuständig für [...]

c. den Mitbericht an den Regierungsrat zu Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

Kanton St. Gallen

Geschäftsordnung der Regierung (sGS 141.2)

§ 8 Geschäfte; a) Vorbereitung

² Das zuständige Departement bezieht berührte Departemente und die Staatskanzlei, die Staatskanzlei berührte Departemente in die Vorbereitung ein. Das zuständige Departement unterbreitet Erlassentwürfe der Staatskanzlei rechtzeitig zur Vorprüfung.

Kanton Zürich

Finanzcontrollingverordnung (FCV) (611.2)

§ 43 Besondere Stellungnahmen

¹ Die Direktionen und die Staatskanzlei holen zu ihren Anträgen an den Regierungsrat mit einmaligen Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken oder mit wiederkehrenden Ausgaben von mehr als Fr. 600'000.- vorgängig eine besondere Stellungnahme der Finanzdirektion ein, sofern die Ausgaben nicht im Budget oder im KEF eingestellt sind.

² Die Finanzdirektion nimmt innerhalb von höchstens drei Wochen schriftlich Stellung. Sie kann die Stellungnahme im Einzelfall an die Finanzverwaltung delegieren.

³ Die Stellungnahme der Finanzdirektion wird den Antragsakten zum Geschäft beigelegt.

⁴ In dringenden Fällen kann mit dem Einverständnis der Finanzdirektion auf die Einholung einer Stellungnahme verzichtet werden. Diese entfällt, wenn ein Mitberichtsverfahren durchgeführt wurde.

Verordnung über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) (172.11)

§ 39 Mitberichte und besondere Stellungnahmen

¹ Sollen andere Direktionen oder die Staatskanzlei an der Meinungsbildung oder Entscheidungsfindung beteiligt werden oder wird ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, lädt die Direktion oder die Staatskanzlei alle anderen Direktionen oder die Staatskanzlei zum Mitbericht ein.

² Benötigt eine Direktion oder die Staatskanzlei fachliche Informationen aus dem Zuständigkeitsbereich einer anderen Direktion oder der Staatskanzlei, lädt sie diese zur besonderen Stellungnahme ein.

§ 40 Antragsbereinigung; a. Einladung

¹ Betrifft der Gegenstand eines Antrags mehrere Direktionen oder die Staatskanzlei, lädt die Antrag stellende Stelle diese zur Antragsbereinigung ein.

² Wurde vor der Antragsbereinigung ein Mitberichtsverfahren durchgeführt und weicht der Antrag nicht wesentlich von der ursprünglichen Vorlage ab, kann auf die Antragsbereinigung verzichtet werden.

³ Bei Geschäften mit finanztechnischen Gesichtspunkten und bei Personalgeschäften, die gemäss Personalrecht das Einvernehmen mit dem Personalamt oder dessen Begutachtung erfordern, ist die Finanzdirektion immer zur Antragsbereinigung einzuladen.

§ 41 b. Verfahren

¹ Die Antragsbereinigung erfolgt schriftlich. Die Frist beträgt grundsätzlich eine Woche. Hat eine Direktion deren Erledigung einer Verwaltungseinheit delegiert, gilt deren Eingabe als solche der Direktion.

² Die Eingaben werden den Akten beigelegt.

³ Die Konferenz der Generalsekretärinnen und -sekretären regelt die Einzelheiten.

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Rapperswil, 26. Oktober 2016

Christian Moser

Über den Autor



Christian Moser, 1972, leitet seit 2010 die Sektion Finanzhaushalt und Controlling in der Abteilung Finanzen im Departement Finanzen und Ressourcen, Kanton Aargau. Die Sektion koordiniert zusammen mit der Staatskanzlei den Planungs- und Budgetprozess, die Arbeiten zum Jahresabschluss sowie die Sammelvorlagen für Verpflichtungskredite und Nachtragskredite. Zudem beurteilt sie die finanzrelevanten Regierungsgeschäfte nach finanzpolitischen, finanzrechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Christian Moser ist Stellvertreter des Abteilungsleiters.

Er hat 2001 sein Studium in Politikwissenschaft und Geschichte an der Universität Zürich abgeschlossen. Von 1999-2005 war er Assistent und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft. 2005 ist er in die Finanzverwaltung des Kantons Aargau eingetreten und war bis 2009 als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Sektion Finanzpolitik und Beteiligungen tätig.

Adresse: Lenzhardstrasse 24b, 5102 Rapperswil