



Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Grossen Rat über den Dekretsentwurf betreffend die strukturellen Massnahmen 2005 – 2009

1. Einleitung

1.1 Gegenstand des Berichts

Der Dekretsentwurf betreffend die strukturellen Massnahmen 2005 - 2009 wurde von der Kommission *Strukturelle Massnahmen* (Kommission „Luyet“) im Dezember 2004 als parlamentarische Initiative eingereicht. **In der Februarsession 2005 erklärte der Grosse Rat die parlamentarische Initiative mit 83 Ja, 17 Nein und 1 Enthaltung als erheblich.** Der Dekretsentwurf wurde gemäss Entscheid des Büros des Grossen Rates vom 19. April 2005 an die Geschäftsprüfungskommission zur Detailberatung weitergeleitet.

Gemäss Artikel 132 des Reglements des Grossen Rates hat dieser im Rahmen einer parlamentarischen Initiative erstellte Bericht den gleichen Anforderungen zu entsprechen wie eine Botschaft, die einen Entwurf für einen gesetzgeberischen Erlass begleitet (Botschaft des Staatsrates).

1.2 Arbeiten der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission trat an folgenden Daten zusammen:

- am 14. Juni 2005 (Vorüberlegungen, Kenntnisnahme der schriftlichen Stellungnahme des Staatsrates, Organisation der Arbeiten);
- am 23. Juni 2005 (Anhörung des Staatsrates und der Initianten);
- am 13. Juli 2005 (Detailberatung über das Dekret und dessen Form);
- am 27. Juli 2005 (Fortsetzung der Detailberatung, Vorbereitung des Berichts);
- am 3. August 2005 (Genehmigung des Berichts).

Die Ergebnisse der Arbeiten der Geschäftsprüfungskommission wurden am 10. August 2005 dem Staatsrat und am 16. August 2005 dem Büro des Grossen Rates unterbreitet.

Die Kommission wurde bei ihren Arbeiten von Claude Bumann, Chef des Parlamentsdienstes, und Xavier Bertelto, wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Zentrum für Verwaltungsmanagement, unterstützt.

1.3 Rückblick auf die Arbeiten der Kommission *Strukturelle Massnahmen*¹

Die Kommission *Strukturelle Massnahmen* wurde im Anschluss an die Novembersession 2003 eingesetzt. In dieser Session hatte der Grosse Rat die Notwendigkeit unterstrichen, strukturelle Sparmassnahmen zu definieren, darüber Beschluss zu fassen und sie umzusetzen, um die Entwicklung der Kantonsausgaben einzudämmen.

Mit Blick auf die Dringlichkeit unterbreitete die Kommission *Strukturelle Massnahmen* bereits im Mai 2004 einen Zwischenbericht mit 177 Sparvorschlägen für das Jahr 2005 (Bericht I).² Dieser erste Bericht wurde vom Grossen Rat anlässlich der Junisession 2004

¹ Nach Bericht III der Kommission *Strukturelle Massnahmen*, Punkte 1.1 und 1.2

² Die Berichte der Kommission *Strukturelle Massnahmen* befinden sich auf der Internetseite des Grossen Rates unter der Rubrik „Sessionsunterlagen“:

behandelt und seine Schlussfolgerungen wurden mit einer sehr grossen Mehrheit (82 gegen 4 Stimmen bei 15 Enthaltungen) angenommen.

Im Rahmen der Prüfung des Voranschlags 2005 beurteilte die Kommission die Umsetzung der in ihrem Zwischenbericht vorgeschlagenen Sparmassnahmen (Bericht II).

Im Einklang mit ihrem Mandat legte die Kommission *Strukturelle Massnahmen* in einem dritten Bericht in der Februarsession 2005 eine Anzahl von strukturellen Stossrichtungen dar, die – unter Voraussetzung der Annahme durch den Grosse Rat – vom Staatsrat und von der Verwaltung umgesetzt werden müssen (Bericht III). Entgegen der üblichen Praxis konnte sich die Kommission *Strukturelle Massnahmen* bei ihren Arbeiten nur vereinzelt auf Dokumente des Staatsrates stützen. Sie hat deshalb eigene Untersuchungen angestellt und ihre Vorschläge in der bei Kapitel 2 GORBG („Vorstösse der Abgeordneten“) vorgesehenen Form hinterlegt (parlamentarische Initiativen, Motionen oder Postulate).

Mit grosser Mehrheit hat der Grosse Rat jeweils die Vorschläge der Kommission *Strukturelle Massnahmen* im Grundsatz angenommen (Motionen, Postulate) oder als erheblich erklärt (parlamentarische Initiativen).

1.4 Ansichten der Fraktionen

Der Grosse Rat behandelte die Berichte der Kommission *Strukturelle Massnahmen* in der Juni- und Novembersession 2004 sowie in der Februarsession 2005. Anlässlich dieser Sessionen unterstützten mit Ausnahme der SP-Fraktionen alle Fraktionen die Arbeiten der Kommission *Strukturelle Massnahmen*. Nach dem Scheitern des runden Tisches³ drängten die Fraktionen auf die Umsetzung von strukturellen Massnahmen, da diese voll und ganz im Sinne der doppelten Ausgaben- und Schuldenbremse seien. Die Fraktionen sind der Meinung, dass der Staatsrat die Umsetzung der strukturellen Reformen an die Hand nehmen muss. Sie bestehen jedoch darauf, dass dies nicht auf Kosten der Gemeinden geschieht.

1.5 Ablauf bei der Prüfung von parlamentarischen Initiativen (siehe Art. 131-134 RGR)

Erklärt der Grosse Rat eine parlamentarische Initiative als erheblich, wird eine Kommission mit deren Detailberatung betraut. Diese umfasst insbesondere:

- die Anhörung des Staatsrates;
- die Anhörung des Urhebers der Initiative;
- die Prüfung des Stands der Arbeiten des Grossen Rates oder der Verwaltung über einen gleichen Gegenstand;
- die Prüfung der Übereinstimmung mit den Regierungsrichtlinien und dem Finanzplan;
- die Formanalyse mit der Möglichkeit einer Umwandlung der Initiative in eine Motion, ein Postulat oder eine Interpellation;
- das Verfassen eines Berichts, der den Rang einer staatsrätlichen Botschaft einnimmt.

- 2005.02 Sparmassnahmen 2005-2009 BER 1 KOM

- 2005.02 Sparmassnahmen 2005-2009 BER 2 KOM

- 2005.02 Sparmassnahmen 2005-2009 BER 3 KOM

³ Im Anschluss an den „Zangengeburt-Voranschlag“ 2001 wurde ein runder Tisch, bestehend aus Vertretern der Politik und der wichtigsten Interessengruppen, einberufen, um Sparmassnahmen und strukturelle Verbesserungen aufzuzeigen.

Nach dem Abschluss der Arbeiten der Kommission wird die Initiative vom Grossen Rat wie ein Gesetzesentwurf des Staatsrates behandelt.

1.6 Der Dekretsentwurf betreffend die strukturellen Massnahmen in Kürze

Die Kommission *Strukturelle Massnahmen* verlangt mit dem Dekret „Strukturelle Massnahmen 2005 - 2009“ die Einführung einer Reihe von Bestimmungen für eine straffere und besser organisierte Staatsführung. Diese Bestimmungen, die sich mehrheitlich auf bestehende gesetzliche Grundlagen stützen oder mit denen alte Versprechen eingelöst werden sollen, könnte man als ein Programm zur schrittweisen Optimierung der Staatsstrukturen bezeichnen.

Das Dekret betrifft folgende Bereiche:

- **Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden – Artikel 3**

Die Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden müssen neu definiert werden, insbesondere im Hinblick auf eine Entflechtung der Aufgaben und eine Vereinfachung der Finanzströme. Auch der interkommunale Finanzausgleich muss einer Revision unterzogen werden.

- **Leistungen und Organisation der Verwaltung – Artikel 4**

Mit dem Dekret soll eine straffe Umsetzung der Leistungssteuerung erreicht werden, so wie dies in der Änderung des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle (FHG) vom 15. Dezember 2004 vorgesehen ist. Ausserdem soll sich der Staat auf seine Kernaufgaben konzentrieren (Abschaffung überholter oder überflüssiger Leistungen, Redimensionierung gewisser Aufgaben, Optimierung der Abläufe usw.).

- **Subventionen – Artikel 5**

Mit dem Dekret soll eine strikte Anwendung des 1995 verabschiedeten Subventionsgesetzes erreicht werden, insbesondere sollen die Subventionen periodisch⁴ überprüft und die Ergebnisse dieser Überprüfung dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht werden.

- **Strukturelle Projekte 2005 und weitere strukturelle Projekte des Staatsrates – Artikel 2**

Der Staatsrat hat sich zur Umsetzung einer gewissen Anzahl von prioritären strukturellen Projekten verpflichtet. Diese müssen vollständig umgesetzt werden und weitere von der Regierung initiierte Projekte müssen gegebenenfalls folgen.

Der Dekretsentwurf enthält ausserdem genaue Bestimmungen zur **parlamentarischen Begleitung der Massnahmen** durch eine Oberaufsichtskommission (Artikel 2).

Die einzelnen Elemente des Dekretsentwurfs werden im Bericht der Kommission *Strukturelle Massnahmen* vom 23. Dezember 2004 (Bericht III) detailliert erläutert. Die genauen Referenzen finden sich in Punkt 4.3.

2. Der Standpunkt des Staatsrates

Der Staatsrat informierte über seinen Standpunkt zum Dekretsentwurf betreffend die strukturellen Massnahmen 2005 – 2009:

- durch seine schriftliche Stellungnahme vom 18. Mai 2005;

⁴ Gemäss Artikel 18 des Subventionsgesetzes muss diese Überprüfung mindestens einmal pro Legislaturperiode erfolgen.

- durch seine Vertreter – die Staatsräte Claude Roch und Jean-René Fournier sowie Staatskanzler Henri von Roten – an der Sitzung der Geschäftsprüfungskommission vom 23. Juni 2005.

Allgemein kann der Standpunkt der Regierung wie folgt zusammengefasst werden:

- **Der Staatsrat ist mit dem Dekret grundsätzlich einverstanden**, insbesondere mit den allgemeinen Beweggründen für dessen Hinterlegung und mit den von der Kommission *Strukturelle Massnahmen* verfolgten Zielen.
- **Der Staatsrat verlangt, dass sich die im Dekret festgelegten Fristen nach den Prioritäten richten**, die sich aus dem aktuellen Umfeld ergeben.
 - Erste Priorität: Festlegung der am 1. Januar 2008 in Kraft tretenden kantonalen Ausführungsbestimmungen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).
 - Zweite Priorität: Umsetzung der am 1. Mai 2005 in Kraft getretenen FHG-Bestimmungen zur Einführung der Leistungssteuerung bei allen Dienststellen des Staates Wallis.
- **Der Staatsrat ist mit der von den Initianten gewählten Form des Dekrets nicht einverstanden und schlägt stattdessen die Form des grossrätlichen Beschlusses vor.**

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sich der Staatsrat an der Sitzung vom 23. Juni 2005 aufgeschlossener gegenüber den Bestimmungen des Dekrets zeigte, als dies seine schriftliche Stellungnahme zunächst vermuten liess, die sich vor allem mit juristischen Formfragen beschäftigte. In der Februarsession 2005 nahm der Staatsrat zudem eine neutrale Haltung in Bezug auf das Dekret ein und stellte dessen Zweckmässigkeit nicht in Frage.

Die Kommission hat die Position des Staatsrates zur Kenntnis genommen und sich insbesondere mit der Form der parlamentarischen Initiative (Dekret oder Beschluss) auseinandergesetzt. Das Ergebnis der diesbezüglichen Überlegungen wird in Punkt 4.2 und 4.3 erläutert.

3. Der Standpunkt der Initianten

3.1 Februarsession

Aus dem Memorial der Februarsession 2005 geht Folgendes hervor:

„Der Dekretsentwurf betreffend die strukturellen Massnahmen 2005 - 2009 ist Herzstück und Angelpunkt unseres Berichts.

Wenn sich die Übung ‚runder Tisch‘ nicht noch einmal wiederholen soll, so ist es wichtig, dass sich das Parlament die Mittel in die Hand gibt, um die Dossiers zu begleiten und mit dem Staatsrat zusammenarbeitet, damit dieser Kanton im Jahr 2009 so dynamisch wie nur möglich daherkommt und die Strukturen dieses Kantons bis 2009 wirklich unter die Lupe genommen werden.

(...)

Wer dieses Dekret ablehnt, der lehnt es auch ab, den Staat zu restrukturieren.“

Grosser Rat, Grégoire Luyet, 11. Februar 2005

3.2 Präsentation vor der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission lud das Büro der ehemaligen Kommission *Strukturelle Massnahmen* dazu ein, an der Sitzung vom 23. Juni 2005 den Dekretsentwurf und die Beweggründe für dessen Hinterlegung zu präsentieren. Kommissionspräsident und Alt-Grossrat Grégoire Luyet sowie die Grossräte Beat Abgottspon und Christian Venetz erläuterten bei dieser Gelegenheit die Entstehungsgeschichte der Kommission *Strukturelle Massnahmen* sowie die politische Bedeutung der vorgeschlagenen Massnahmen, die als logische Folge der vom Grossen Rat angenommenen gesetzlichen Bestimmungen zur Gewährleistung und Verbesserung der Staatsführung zu sehen seien.

Die von der Kommission *Strukturelle Massnahmen* hinterlegten Initiativen, Motionen und Postulate (siehe Bericht III) sind Ausdruck der schon seit mehreren Jahren im Grossen Rat schwelenden Unzufriedenheit:

- Im Anschluss an die Arbeiten des runden Tisches und angesichts der Beharrlichkeit der Parlamentsvertreter nahm der Staatsrat „9 Reform- und Restrukturierungsschwerpunkte“ in seine Regierungsrichtlinien 2002 – 2005 auf, die allerdings nur eine Handvoll konkreter Ergebnisse brachten.
- Aufgrund der hohen Wogen, welche der Annahme des Voranschlags 2004 vorausgingen, und der vorhersehbaren Schwierigkeiten bei der Einhaltung der im November 2001 und Juni 2004 verabschiedeten Bestimmungen der doppelten Ausgaben- und Schuldenbremse, ernannte der Grosse Rat die Kommission *Strukturelle Massnahmen*. Diese sollte die für einen ausgeglichenen Voranschlag 2005 nötigen Massnahmen sowie strukturelle Massnahmen für das Jahr 2006 und die folgenden Jahre festlegen.

Die Problematik der strukturellen Massnahmen besteht also nicht erst seit gestern. Seit dem Scheitern des runden Tisches im Jahr 2001 waren die strukturellen Massnahmen durch die ganze Legislaturperiode hindurch ein stets bekräftigtes Hauptanliegen des ehemaligen Parlaments. Die strukturellen Massnahmen stehen für den Willen des Grossen Rates zu einer strafferen Staatsführung, die für die künftigen Herausforderungen gewappnet ist. Für die Vertreter der Kommission *Strukturelle Massnahmen* haben die Bestimmungen des Dekrets nichts Revolutionäres an sich. Sie basieren mehrheitlich auf bereits bestehenden Bestimmungen (Subventionsgesetz, Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle) oder tragen künftigen Herausforderungen Rechnung (neuer Finanzausgleich Kanton/Gemeinden als Folge der Neugestaltung der Beziehungen Kantone/Bund). Neu am Dekret ist – und dies bildet gleichzeitig auch seine Grundlage – der Wille des Grossen Rates, die vorgeschlagenen Massnahmen enger zu begleiten und einen Zeitplan vorzugeben, mit der Absicht, konkrete Resultate zu erzielen. Die Begleitung der strukturellen Massnahmen durch den Grossen Rat ist notwendig und trägt zu deren Erfolg bei.

Laut den Vertretern der Kommission *Strukturelle Massnahmen* musste die Kommission immer wieder dafür kämpfen, dass ihr Projekt vorangetrieben wird. Wie die Kommission in ihrem Bericht schreibt, ist das Dekret ein eigentliches politisches Programm, das die gesamte Legislaturperiode 2005 - 2009 beeinflussen soll. Die Kommission wollte ihren Ideen einen zwingenden Charakter geben. **Für die Hinterlegung der parlamentarischen Initiative schien ihr die Form des Dekrets am geeignetsten, um den Staatsrat dazu zu zwingen, aktiv zu werden.**

Die Initianten bedauern die formellen Einwände des Staatsrats in dessen schriftlicher Stellungnahme. Sie vermissen ob all der juristischen Argumente den echten politischen Willen zur Restrukturierung des Staates.

Schliesslich wies das Büro der ehemaligen Kommission *Strukturelle Massnahmen* noch auf die „Gefahren“ in der neuen Legislaturperiode hin. Finanzielle Ergebnisse, die – oberflächlich betrachtet – gut aussehen, zahlreiche neue Abgeordnete, die nicht viel über die Kommission *Strukturelle Massnahmen* und den Sparwillen des alten Parlaments wissen – dies alles sind „Risiken“, welche die Umsetzung der strukturellen Massnahmen gefährden.

4. Prüfung des Dekretsentwurfs durch die Kommission

4.1 Eintreten

Angesichts der Tatsache, dass der Grosse Rat die Zweckmässigkeit der Initiative „Dekret über die strukturellen Massnahmen 2005 - 2009“ bejaht hat, ist die Kommission stillschweigend auf den Dekretsentwurf - dessen Ziele sich im Übrigen mit dem Auftrag der Kommission decken - eingetreten.

4.2 Form

In seiner schriftlichen Stellungnahme vom 18. Mai 2005 macht der Staatsrat formelle Gründe für die Umwandlung des Dekrets betreffend die strukturellen Massnahmen in einen Beschluss des Grossen Rates geltend:

„Im Einklang mit den von der Kommission vorgegebenen Zielsetzungen unterstreichen wir unseren Willen, im Rahmen der ordentlichen Instrumente der Zusammenarbeit zwischen den Gewalten und aufgrund der Annahme der verschiedenen Motionen und Postulate voranzuschreiten. Wir können uns allerdings hinsichtlich der Respektierung unserer Institutionen und der Funktionsweise unserer Strukturen nicht mit der Form des Dekrets einverstanden erklären. Wie bereits gesagt, lassen sich die Vorschläge mit den Verwaltungs- und Finanzverfügungen des Grossen Rates vergleichen und in Anwendung von Artikel 45 GORBG schlagen wir die Umwandlung der Initiative in einen Beschluss des Grossen Rates vor.“ (Übersetzung)

Die Initianten haben sich für die Form des Dekrets entschieden, um ihren Forderungen einen zwingenden Charakter zu verleihen.

Um sich einen Gesamtüberblick verschaffen zu können, hat die Kommission einen neutralen Juristen, Yves Perret aus Pully, beigezogen. Folgende Punkte gehen aus seinem Gutachten hervor:

- „...Trotz seiner hybriden Natur erfüllt der Entwurf die gesetzlichen Bedingungen, um in der Form des Dekrets unterbreitet zu werden. Denn:*
- die gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich der in einem Dekret enthaltenen Normen sind erfüllt;*
 - aufgrund der rechtlichen Gleichwertigkeit des Dekrets können die in einem Dekret enthaltenen Bestimmungen die Regeln der vorhandenen Gesetzgebung übernehmen oder gar davon abweichen;*

- *die Bestimmungen des Entwurfs verletzen die Exklusivkompetenzen des Staatsrates in keiner Weise (...);*
- *die Dringlichkeit kann aufgrund der Tatsache geltend gemacht werden, dass die vorgeschlagenen Massnahmen umgehend umgesetzt werden müssen, um die rechtzeitige Anwendung des übergeordneten Rechts zu gewährleisten (...).*“ (Übersetzung)

Es wäre verfehlt, die Debatte rund um die strukturellen Massnahmen auf die Frage der Rechtsform zu reduzieren. Der politische Wille muss Vorrang haben. Der Grosse Rat hat die Notwendigkeit der Umsetzung der strukturellen Massnahmen wiederholt unterstrichen. Die Geschäftsprüfungskommission teilt diese Meinung voll und ganz. Der von der Kommission betraute unabhängige Jurist hebt denn auch hervor, dass *„die meisten Gesetze programmatische oder richtungweisende Bestimmungen ohne rechtlichen Wert enthalten (z.B. Bestimmungen über den Zweck eines Gesetzes), die keine Rechtsnormen im eigentlichen Sinne sind. Dies bedeutet, dass der Entwurf (...) mit Artikel 39 GORBG vereinbar wäre. (...) Man kann den Nutzen, nicht aber die Rechtmässigkeit des Vorgehens in Frage stellen.“* (Übersetzung)

Mit 10 gegen 1 Stimmen hat die Geschäftsprüfungskommission beschlossen, die Form des Dekrets beizubehalten.

4.3 Initiativtext

Die Geschäftsprüfungskommission hat den von der Kommission *Strukturelle Massnahmen* eingereichten Dekretsentwurf eingehend geprüft. Sie hat einige Änderungen am ursprünglichen Entwurf vorgenommen, namentlich um den vom Staatsrat genannten Prioritäten Rechnung zu tragen. Im Rahmen der Detailberatung hat die Kommission auf die Festlegung von realistischen Fristen geachtet, um die verschiedenen Prioritäten des Staatsrates und des Grossen Rates unter einen Hut bringen zu können.

In den nachstehenden Absätzen werden die sieben Artikel des Dekretsentwurfs eingehend beleuchtet. Zudem wird an einigen Stellen auf den Bericht III der Kommission *Strukturelle Massnahmen* verwiesen.

Artikel 1 - Gegenstand des Dekrets

Artikel 1 legt den Zweck des Dekrets und der strukturellen Massnahmen dar. Wie in den Punkten 1.3, 1.4 und 3.2 des vorliegenden Berichts dargelegt, sind die strukturellen Massnahmen das Ergebnis eines langen parlamentarischen Prozesses. Die Mehrheit der Fraktionen und Abgeordneten haben sich wiederholt für die strukturellen Massnahmen ausgesprochen.

Die Kommission schliesst sich den Zielen des Dekrets an, wie dies vor ihr bereits der Grosse Rat mit der Erheblicherklärung der parlamentarischen Initiative und der Staatsrat in seiner schriftlichen Stellungnahme getan haben.

Die Seiten 14 und folgende des Berichts III der Kommission Strukturelle Massnahmen gehen ausführlicher auf die in Artikel 1 des Dekretsentwurfs vorgeschlagenen Elemente ein.

Artikel 2 - Definition, Umsetzung und Begleitung der strukturellen Massnahmen

Artikel 2 präzisiert die Modalitäten für die Umsetzung und die Begleitung der strukturellen Massnahmen.

Die genaue Definition und Umsetzung der Massnahmen sowie die Erreichung der Ziele sind Sache des Staatsrates, dessen Verantwortlichkeiten in den Absätzen 1, 2, 3 und 4 festgelegt sind.

In der Kommissionssitzung bestand der Staatsrat darauf, dass die Kommission den neuen Prioritäten, also der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und der Umsetzung der Führung über Leistungsaufträge (vgl. Punkt 2), Rechnung trägt. Die Geschäftsprüfungskommission ist mit diesen Prioritäten einverstanden. Sie ist allerdings der Ansicht, dass sich die besagten Prioritäten und die strukturellen Massnahmen des vorliegenden Dekrets parallel umsetzen lassen. **Die NFA, die Führung über Leistungsaufträge, die Neudefinition der Beziehungen Kanton-Gemeinden und der Subventionen sind denn auch komplementär. Diese Projekte müssen als Gesamtes betrachtet werden.** Absatz 2 befasst sich mit der notwendigen Koordination der Umsetzung der strukturellen Massnahmen 2005 - 2009 mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie mit der flächendeckenden Führung über Leistungsaufträge.

Die Kommission möchte den Staatsrat an dieser Stelle daran erinnern, dass die Arbeiten bezüglich der Umsetzung der NFA auf Kantonsebene unverzüglich in Angriff genommen werden müssen. Die Komplexität und der Umfang der Aufgabe, wie auch die kurzen Fristen, welche vom Bund auferlegt wurden (1. Januar 2008), bedingen eine wirksame und effiziente Leitung dieses wichtigen strukturellen Projekts.

Die Absätze 5 und 6 gehen auf die Notwendigkeit der Einführung eines parlamentarischen Controllings der strukturellen Massnahmen ein. Die Kommission *Strukturelle Massnahmen* hat wiederholt auf die Wichtigkeit der parlamentarischen Begleitung des Prozesses hingewiesen. Mittels Entscheid vom 19. April 2005 hat das Büro des Grossen Rates die Geschäftsprüfungskommission mit dieser Aufgabe betraut. Die Geschäftsprüfungskommission wird also während der gesamten Legislaturperiode den Gesamtüberblick über die strukturellen Massnahmen behalten und dem Parlament Bericht erstatten.

Die Seiten 48 bis 49 des Berichts III der Kommission Strukturelle Massnahmen gehen ausführlicher auf die in Artikel 2 des Dekretsentwurfs vorgeschlagenen Elemente ein.

Artikel 3 - Beziehungen Kanton - Gemeinden

Artikel 3 legt den Grundsatz einer eingehenden Analyse der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden fest. Die Kommission *Strukturelle Massnahmen* vertritt folgende Ansicht:

„Die Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden stellen einen zentralen Punkt der strukturellen Massnahmen dar, sei dies unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenentflechtung, der territorialen Reorganisation oder der Subventionen. (...) Die

Kommission fordert den Staatsrat auf, eine eingehende Analyse der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden vorzunehmen.⁵“

Bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie dem damit verbundenen interkommunalen Finanzausgleich handelt es sich um eine altbekannte Problematik, die bereits bei den Zielen der Legislaturperiode 2002 - 2005 (Reform- und Restrukturierungsschwerpunkt 3 der Regierungsrichtlinien) und den strukturellen Projekten 2005 des Staatsrates (Projekt „Entflechtung der Aufgaben Kanton - Gemeinden“) zu finden war.

Die Bestimmungen von Artikel 3 müssen den Staatsrat dazu veranlassen, eine seit mehreren Jahren thematisierte Massnahme umzusetzen.

Die Kommission hat von den Aussagen des Staatsrates Kenntnis genommen, wonach prioritär die Massnahmen im Zusammenhang mit der NFA realisiert und in einem zweiten Schritt die Beziehungen mit den Gemeinden angegangen werden müssen (vgl. oben). Die Kommission kann sich dieser Meinung allerdings nicht anschliessen und **betrachtet die Umsetzung der NFA als ein der gleichzeitigen Neudefinition der Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden zuträgliches Element.** In diesem Sinne muss im Rahmen der Analyse der Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden den Auswirkungen der NFA auf diese Beziehungen Rechnung getragen werden.

Aus den Beratungen der Kommission gehen namentlich folgende Punkte hervor:

- Der Kanton darf die strukturellen Massnahmen nicht auf Kosten der Gemeinden umsetzen. Diese Forderung geht klar aus den Absätzen 3 und 4 des Dekretsentwurfs und aus dem Bericht der Kommission *Strukturelle Massnahmen* hervor.
- der Staatsrat muss die Mittel zur Erreichung einer „für die Gemeinden kostenneutralen Aufgabenentflechtung“ festlegen (neuer Finanzausgleich, Neudefinition der Finanzströme, Anpassung der Steuerbemessungsgrundlage, usw.).
- Die Aufgabenentflechtung muss nicht nur für die Gemeinden, sondern auch für die BürgerInnen kostenneutral sein (keine Lastenübertragung respektive Steuererhöhung).

Die Seiten 28 bis 33 des Berichts III der Kommission Strukturelle Massnahmen gehen ausführlicher auf die in Artikel 3 des Dekretsentwurfs vorgeschlagenen Elemente ein.

Artikel 4 - Leistungen und Organisation der Verwaltung

„Die Kommission ist vom Sparpotential einer strikten Führung über die Leistungen des Staates voll überzeugt. In diesem Sinne fordert sie eine ständige Leistungsanalyse der Dienststellen, gepaart mit einer periodischen Analyse der Funktionsweise und Organisation der Departemente. Nur die prioritären Leistungen dürfen beibehalten werden. Die überholten oder überflüssigen Leistungen sind aufzugeben.“

Die Bestimmungen von Artikel 4 stellen eine Weiterführung der letzten Revision des FHG dar und decken sich mit der vom Staatsrat angekündigten Ausweitung der Führung über Leistungsaufträge auf sämtliche Dienststellen des Staates. Zudem stehen sie im Einklang mit dem ersten Reform- und Restrukturierungsschwerpunkt der Regierungsrichtlinien 2002 - 2005. Wie bereits die Kommission *Strukturelle Massnahmen* betont auch die Geschäftsprüfungskommission, dass die Einführung der

⁵ Beim kursiven Text handelt es sich um Auszüge aus Punkt 4.3 der Zusammenfassung des Berichts III der Kommission *Strukturelle Massnahmen*.

Leistungssteuerung zu einer echten Neuausrichtung der staatlichen Tätigkeiten führen muss (Festlegung der Prioritäten, Neudefinition der Verfahren, Aufgabe oder Redimensionierung von Aufgaben, usw.).

Aufgrund ihrer Beratungen bringt die Kommission folgende Präzisierungen bei Absatz 4 an. Diese Präzisierungen gelten ebenfalls für Absatz 4 von Artikel 5:

- Die Bestimmungen von Absatz 4 decken sich mit den Bestrebungen der Kommission, die Ausgaben der Laufenden Rechnung in den Griff zu bekommen;
- Sie stehen im Einklang mit der von der Kommission *Strukturelle Massnahmen* eingereichten und vom Grossen Rat in der Maisession 2005 angenommenen Motion „Eindämmung des Aufwands der Laufenden Rechnung“;
- die Präzisierung „sofern sich die übrigen Voraussetzungen nicht ändern“ erlaubt eine Berücksichtigung neuer Elemente, wie neue Einschränkungen seitens des Bundes, Gesetzesänderungen mit spezifischen finanziellen Auswirkungen oder ausserordentliche Ereignisse, wie eine „besonders schwierige Wirtschaftslage, Naturkatastrophen oder andere schwere oder ausserordentliche Ereignisse oder Situationen“⁶;

Die Seiten 34 bis 36 des Berichts III der Kommission Strukturelle Massnahmen gehen ausführlicher auf die in Artikel 4 des Dekretsentwurfs vorgeschlagenen Elemente ein.

Artikel 5 - Subventionen

„Die eigenen Beiträge stellen den grössten Ausgabenposten der Laufenden Rechnung des Kantons dar. Wenn man den Staatshaushalt in den Griff bekommen will, muss man also unweigerlich die Subventionen in den Griff bekommen.“

Mit Artikel 5 fordern die Geschäftsprüfungskommission wie auch die Kommission *Strukturelle Massnahmen* den Staatsrat auf, eine eingehende Analyse der Subventionen und der subventionierten Institutionen vorzunehmen, um die Entwicklung der Subventionen in den Griff zu bekommen. Die Umsetzung dieses Artikels muss den Staatsrat zudem dazu veranlassen, die Überprüfung der Subventionen vorzunehmen und zu unterbreiten; eine Überprüfung, die zwar seit 1995 in Artikel 18 des Subventionsgesetzes vorgesehen ist, aber noch nie vorgenommen wurde.

Die Seiten 41 bis 44 des Berichts III der Kommission Strukturelle Massnahmen gehen ausführlicher auf die in Artikel 5 des Dekretsentwurfs vorgeschlagenen Elemente ein.

Artikel 6 - Ergänzende Bestimmungen

Den ergänzenden Bestimmungen sind die hinsichtlich eines ausgeglichenen Voranschlags zu berücksichtigenden Prioritäten zu entnehmen. Mit diesem Artikel soll vermieden werden, dass das finanzielle Gleichgewicht durch eine systematische Verringerung der Investitionen erzielt wird. Die Geschäftsprüfungskommission teilt dieses Anliegen. Hingegen hat sie lange über die Zweckmässigkeit der Beibehaltung von Absatz 2 des Dekretsentwurfs diskutiert, der als **Ultima Ratio** die Möglichkeit von linearen Kürzungen vorsieht.

⁶ Siehe Artikel 4 des Gesetzes über die Ausgaben- und Schuldenbremse.

In der Abstimmung spricht sie sich schliesslich knapp (6 gegen 5 Stimmen) für die Beibehaltung aus, da diese linearen Kürzungen nur dann zur Anwendung kommen, wenn alle vorgeschlagenen Massnahmen versagt haben (Vorschläge im Dekret, in den Motionen und Postulaten betreffend die strukturellen Massnahmen, in den strukturellen Projekten 2005 des Staatsrates vorgeschlagene Massnahmen sowie strukturelle und punktuelle Massnahmen des Staatsrates).

Artikel 7 Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen

In diesem Artikel werden der Zeitpunkt des Inkrafttretens (nach vorgängiger Annahme durch den Grossen Rat und Publikation im Amtsblatt) sowie die Geltungsdauer des Dekrets (Ende 2009) festgelegt.

5. Übereinstimmung mit den Regierungsrichtlinien und Vorschlägen der Abgeordneten

Wie bereits ausgeführt, stehen die Bestimmungen des Dekrets betreffend die strukturellen Massnahmen vollständig im Einklang mit:

- den Regierungsrichtlinien 2002 - 2005 des Staatsrates, insbesondere mit dem Teil „Reform- und Restrukturierungsschwerpunkte“;
- dem vom Grossen Rat durch die ganze letzte Legislaturperiode hindurch bekundeten Willen (runder Tisch, Gesetz über die Ausgaben- und Schuldenbremse, Drängen des Parlaments auf eine ausgeglichene Rechnung usw.);
- dem vom Grossen Rat in der Maisession 2005 durch die Annahme der Motionen und Postulate der Kommission *Strukturelle Massnahmen* bekundeten Willen⁷.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung der strukturellen Massnahmen darf weder zu zusätzlichen Ausgaben für den Staat noch zur Anstellung von zusätzlichem Personal führen. Dies wird in Artikel 2 Absatz 4 des Dekretsentwurfs explizit festgelegt.

7. Schlussfolgerungen

Zum Abschluss ihrer Arbeiten weist die Geschäftsprüfungskommission erneut darauf hin, dass sie die von der Spezialkommission *Strukturelle Massnahmen* erarbeiteten Vorschläge unterstützt. Sie ist überzeugt, dass mit der Umsetzung der Bestimmungen des Dekretsentwurfs eine **Dynamik geschaffen wird, die der Strukturanpassung des Staates Wallis förderlich ist.**

In diesem Sinne schlägt sie dem Grossen Rat vor, das Dekret betreffend die strukturellen Massnahmen 2005 - 2009 anzunehmen.

Die Kommission weist darauf hin, dass der Erfolg der strukturellen Massnahmen in erster Linie vom Umsetzungswillen abhängt. Der Grosse Rat hat seine politische

⁷ Motion 6.065 betreffend Eindämmung des Aufwands der Laufenden Rechnung
Motion 6.066 betreffend territoriale Reorganisation
Postulat 6.067 betreffend territoriale Reorganisation
Postulat 6.068 betreffend richterliche Gewalt I
Postulat 6.069 betreffend richterliche Gewalt II
Motion 6.070 betreffend Leistungen und Organisation der Verwaltung

Entschlossenheit wiederholt zum Ausdruck gebracht. Die Kommission erwartet vom Staatsrat die gleiche Haltung und die konkrete Umsetzung der strukturellen Massnahmen. Die Geschäftsprüfungskommission wird darauf während der ganzen Legislaturperiode ein wachsames Auge haben.

Angenommen in der Sitzung der Geschäftsprüfungskommission vom 3. August 2005 in Sitten mit 11 Ja und 2 Nein.

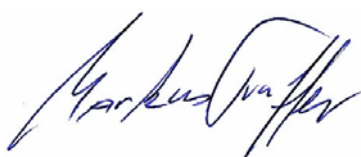
Für die Geschäftsprüfungskommission:

Brigitte Diserens



Präsidentin

Markus Truffer



Berichterstatter deutscher
Sprache

Georges Darbellay



Berichterstatter französischer
Sprache