

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1. Änderungen der Kantonsverfassung

2. Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 4. März 2003 , RRB Nr. 2003/396

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission

Spezialkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1. Ausgangslage	9
1.1 Versuchsphase	9
1.2 WoV-Versuchsverordnung	10
1.3 Evaluation des WoV-Versuchs	10
1.4 Strategie zur flächendeckenden Einführung von WoV.	11
1.5 SO+-Massnahmen	11
1.6 Definitive Einführung von WoV	12
2. Das WoV-Modell	12
2.1 New Public Management.....	12
2.2 WoV in der Schweiz	15
2.3 Das Solothurner WoV-Modell.....	16
2.3.1 Grundlagen	16
2.3.2 Ausgestaltung	18
3. Konzeption der Vorlage	20
3.1 Überblick	20
3.2 Verfassungsrevisionen	20
3.3 Gesetzgebungskonzept	24
3.4 Instrumente	25
3.4.1 Überblick über die Planungs- und Führungsinstrumente.....	25
3.4.2 Das Verhältnis von Rechtsetzung, Planung und Führung unter WoV.....	29
3.4.3 Das Gleichgewicht der Gewaltenteilung unter WoV	30
3.4.4 Zeitablauf der Planung und Budgetierung unter WoV.....	32
3.5 Haushaltführung.....	37
3.6 Finanzkontrolle	39
4. Finanzielle und personelle Auswirkungen	41
5. Bezug zum Leitbild und Regierungsprogramm.....	41
6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	42
6.1 Erläuterungen zu den Verfassungsvorlagen.....	42
6.1.1 Beschluss 1a: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	42
6.1.2 Beschluss 1b: Globalbudgetinitiative	48
6.1.3 Beschluss 1c: Delegation von Finanzbefugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission	49
6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.....	50
7. Antrag	92
8. Beschlussesentwurf 1a	93
9. Beschlussesentwurf 1b	95
10. Beschlussesentwurf 1c	97
11. Beschlussesentwurf 2	99

Abbildungsverzeichnis

<u>Abbildung 1:</u> Übersicht über die Planungs- und Führungsinstrumente unter WoV	25
<u>Abbildung 2:</u> Das (neue) Gewaltenteilungsgleichgewicht unter WoV, dargestellt an den einzelnen WoV-Instrumenten und den Zuständigkeiten.....	31
<u>Abbildung 3:</u> Zeitablauf der Planung und Budgetierung unter WoV am Beispiel der Amtsperioden 2005–2009 und 2009–2013	32
<u>Abbildung 4:</u> Behandlung Planungsbeschluss und Legislaturplan, dargestellt am Beispiel des Jahres 2005	33
<u>Abbildung 5:</u> Ablaufdiagramm Globalbudgetbehandlung	35
<u>Abbildung 6:</u> Kreditarten	38
<u>Abbildung 7:</u> Abgrenzung zwischen Saldovorgabe Globalbudget und finanzielles Ergebnis der Produktgruppen (Beispiel: Globalbudget der Erfolgsrechnung)	57
<u>Abbildung 8:</u> Gewaltenteilung innerhalb des Globalbudgets	52
<u>Abbildung 9:</u> Kompetenzen des Kantonsrates beim mehrjährigen Globalbudgets	54
<u>Abbildung 10:</u> Kompetenzen des Kantons- und Regierungsrates beim Rahmenglobalbudget	55
<u>Abbildung 11:</u> Elemente und Zusammenhänge zwischen den einzelnen Rechnungsarten	64
<u>Abbildung 12:</u> Mögliche Darstellung eines Globalbudget-Blattes (2 Seiten)	69
<u>Abbildung 13:</u> Mittelverwendung im öffentlichen Finanzhaushalt	72
<u>Abbildung 14:</u> Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung	82

Tabellenverzeichnis

<u>Tabelle 1:</u> Übersicht zu den Inhalten von Voranschlag und Geschäftsbericht	57
<u>Tabelle 2:</u> Erweiterung der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle	78
<u>Tabelle 3:</u> Interne und externe Revision	81
<u>Tabelle 4:</u> Aufgabenbereiche der Finanzkontrolle	81

Kurzfassung

Im Januar 1996 wurde das Projekt „wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)“ in der solothurnischen Kantonsverwaltung gestartet. Mit dem bewusst als Versuch deklarierten Projekt sollten neue Instrumente in der Verwaltungsführung und entsprechende Steuerungsinstrumente für das Parlament und die Regierung erprobt werden. Ziel des Projektes war, auf der politischen Ebene die strategische Führung zu stärken und gleichzeitig die Verantwortung für die Leistungserbringung an die Verwaltung durch die Steuerung über Leistungsauftrag und Globalbudget zu delegieren. Das WoV-Projekt wurde seit Anbeginn durch die kantonsrätliche WoV-Kommission (früher WoV-Ausschuss) begleitet. Zudem fand parallel zur Erprobung von WoV eine wissenschaftliche Begleituntersuchung statt. Sowohl das Ergebnis dieser Evaluation wie auch die Beurteilung des Projektes durch die politischen Behörden fielen positiv aus, weshalb der Kantonsrat im Juni 2000 den Auftrag erteilt hat, die Rechtsgrundlagen für eine dauerhafte und flächendeckende Einführung von WoV vorzulegen. Mit der vorliegenden Vorlage zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung kommen wir diesem Auftrag nach.

Die gemachten Erfahrungen wie auch die Untersuchungsergebnisse des WoV-Versuches haben zur Erkenntnis geführt, dass die definitive Einführung von WoV nicht nur eine Verwaltungsreform umfassen kann, sondern auch das Zusammenwirken der politischen Behörden teilweise neu definiert werden muss – gleichsam eine Staatsleitungsreform umfassen muss. Diese Erkenntnis floss in die vorliegende Vorlage ein, welche in verschiedenen Bereichen sowie auf mehreren Stufen der Gesetzgebung Änderungen vorsieht. Nebst den klassischen finanzrechtlichen Aspekten regelt die Vorlage Fragen der politischen Steuerung und der betrieblichen Leistungserstellung, nimmt neue Definitionen der Kooperation von Exekutive und Legislative vor, passt das parlamentarische Instrumentarium sowie die Stellung der Volksrechte an und revidiert umfassend die Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle nach modernen Grundsätzen.

Die Vorlage enthält drei Beschlüsse zu Verfassungsänderungen sowie ein neues Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Ein grosses Abstimmungspaket auf Verfassungsebene umschreibt die unmittelbaren Konsequenzen der Einführung von WoV, zwei kleinere Verfassungsvorlagen ergänzen diesen Grundentscheid. Die bisher geltende Finanzhaushaltsverordnung wird auf die Gesetzesstufe angehoben und zum Bestandteil der umfassenden Regelung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gemacht. Zu diesem Zweck werden auch das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, das Kantonsratsgesetz und das Gesetz über die politischen Rechte angepasst.

Verfassungsänderung zur Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung:

Kernstück der Vorlage ist die verfassungsmässige Verankerung der Leitsätze von WoV (Globalisierung der Budgetierung; Koppelung von Leistungen und Finanzen; Verpflichtung auf wirkungsorientiertes Handeln und Dienstleistung an der Öffentlichkeit) und damit einher gehend die Ordnung der Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat bei der Planung und Budgetierung der Staatstätigkeit. Die Vorlage sieht vor, dass sich die Aufgabe des Kantonsrates auf die Vorgabe der politischen Richtung d.h. der Wirkungsziele des staatlichen Handelns konzentriert, während der Regierungsrat die dafür erforderlichen Massnahmen zu treffen hat und die Leistungen bestimmt, welche zu diesem Zweck zu erbringen sind. Die Vorlage hat zum Ziel, die entsprechenden Steuerungsinstrumente den beiden Gewalten – Legislative und Exekutive – so zuzuordnen, dass das Gleichgewicht unter den Gewalten unter den neuen Bedingungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gewahrt bleibt. Das Modell sieht folgende Kompetenzordnung vor: Der Regierungsrat erlässt den Legislaturplan und

den integrierten Aufgaben- und Finanzplan, zu welchen der Kantonsrat einen Planungsbeschluss fassen kann. Der Kantonsrat beschliesst die Budgetstruktur sowie die mehrjährigen Globalbudgets und den Voranschlag, soweit es um die finanziellen Vorgaben und die Ziele der Produktgruppen geht. Der Regierungsrat bestimmt die übrigen Elemente der Globalbudgets und des Voranschlags. Indirekt oder mit zeitlicher Verzögerung kann der Kantonsrat auf die dem Regierungsrat delegierten Bereiche Einfluss nehmen, indem er einen Auftrag, einen politischen Indikator, die Detaillierung des Globalbudgets oder eine parlamentarische Initiative beschliesst.

Verfassungsänderung zur Globalbudgetinitiative:

Die zweite Verfassungsvorlage sieht die Einführung eines neuen Volksrechtes – die Globalbudgetinitiative – vor. Diese steht ebenfalls im Zusammenhang mit der Einführung von WoV, betrifft jedoch das Verhältnis der Behörden zum Volk. Ein neues Volksrecht wird aus folgender Überlegung vorgeschlagen: WoV kann dazu führen, dass vermehrt Aufgaben der Verwaltung, welche bisher in Rechtsnormen enthalten waren, neu in Globalbudgets umschrieben werden. Das kann zur Folge haben, dass die bisherigen Volksrechte inhaltlich geschwächt werden. Dieser Verlust soll mit dem neuen Instrument der Globalbudgetinitiative kompensiert werden.

Verfassungsänderung zur Delegation von Finanzbefugnissen:

Der Entwurf WoV-Gesetz übernimmt das bisher geltende Verfahren für die Bewilligung von dringlichen Nachtrags- und Zusatzkrediten. Der bisherigen Regelung haftete allerdings der Mangel an, dass sie keine genügende verfassungsmässige Verankerung hatte. Dieser Makel soll mit der Präzisierung von Artikel 74 Kantonsverfassung behoben werden, steht aber im übrigen nicht in direktem Zusammenhang mit WoV selber.

Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung:

Wesentlicher Bestandteil der vorliegenden Vorlage stellt der Entwurf zu einem neuen Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung dar. Dieser Erlass bringt die flächendeckende Einführung von WoV und verknüpft die inhaltliche Verwaltungsführung, die bisher im Regierungs- und Organisationsgesetz geregelt war, mit der finanziellen Steuerung. Verwaltungsführung soll dabei umfassend verstanden werden als die direkte und indirekte Steuerung des Verwaltens durch Regierungsrat und Kantonsrat nach den diesen je gewaltenteilig zustehenden Kompetenzen. Verwaltungsführung soll ferner wirkungsorientiert erfolgen, d.h. durch Setzen von Zielen und Leistungsvorgaben sowie durch Messung der Wirkungen und Ergebnisse.

Aus diesen Leitlinien ergeben sich folgende Gegenstände des neuen WoV-Gesetzes:

- die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung;
- die Befugnisse zur politischen Verwaltungssteuerung durch den Kantonsrat einerseits, den Regierungsrat andererseits;
- die Regeln der Haushaltsführung;
- die Ordnung der Finanzkontrolle.

Die Grundsätze über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung übernehmen den neuen verfassungsmässigen Grundsatz, dass die Verwaltung über Wirkungsziele und Leistungsvorgaben sowie der entsprechenden Ressourcenzuteilung gesteuert wird. Kantonsrat und Regierungsrat teilen sich stufenrecht in die Staatssteuerung. Die Mittel, welche zur Zielerreichung unter WoV beitragen, sind insbesondere die konsequente Koppelung von Leistungen und Finanzen, Globalisierung der Budgetierung und Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

Das WoV-Modell sieht verschiedene neue Instrumente für das Zusammenwirken von Kantonsrat und Regierungsrat im Rahmen der politischen Planung, der Festlegung der Budgetstruktur oder bei der Budgetierung vor. Die Bestimmungen zur Verwaltungssteuerung enthalten im weiteren die Führungs-

grundsätze und -instrumente. Soweit es sich um parlamentarische Instrumente handelt – Auftrag, politischer Indikator, parlamentarische Initiative –, sollen sie im Kantonsratsgesetz geregelt werden. Entsprechend finden die Anpassungen der Volksrechte ihren Niederschlag im Gesetz über die politischen Rechte.

Die Grundsätze der Haushaltführung übernehmen zum einen die bisherigen Vorschriften der Finanzhaushaltsverordnung. Zum andern werden die unter WoV nötigen Instrumente verankert. Einer neuen gesetzlichen Regelung bedarf insbesondere, dass Ausgabenbeschlüsse für Globalbudgets in Form einer Saldovorgabe beschlossen werden. Neu enthalten Ausgabenbeschlüsse nicht mehr Kredite, sondern Saldovorgaben – die einen Kredit oder eine Ertragsüberschussvorgabe darstellen können. Anpassungen sind im Nachtragskreditverfahren vorgesehen, indem auch bei Nichterreichen einer Ertragsüberschussvorgabe Nachtragskredite eingeholt werden müssen. Neben die finanzwirtschaftliche Rechnung (Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Bilanz) treten die Produktgruppenergebnisse, welche auf der Basis von Kosten und Erlösen der betriebswirtschaftlichen Rechnung ausgewiesen werden.

Die Stellung, Aufgabe und Organisation der Finanzkontrolle soll im WoV-Gesetz umfassend integriert werden. Die Finanzkontrolle unterstützt wie bisher sowohl den Kantonsrat in seiner Oberaufsicht wie auch den Regierungsrat bei der Ausübung seiner Dienstaufsicht. Der Reformprozess unter WoV erfordert sowohl eine Stärkung der Stellung der Finanzkontrolle und ihrer Unabhängigkeit wie auch eine Anpassung ihrer Aufgaben. Das WoV-Gesetz sieht deshalb insbesondere eine erhöhte Eigenverantwortlichkeit der Finanzkontrolle bei der Festlegung der von ihr benötigten Ressourcen vor. Der Revisionsauftrag der Finanzkontrolle umfasst nebst den bisherigen Aufgaben auch WoV-spezifische Elemente wie die Prüfung der betriebswirtschaftlichen Rechnung und deren Ergebnisse, der Richtigkeit der Berichterstattung oder der Einhaltung der Rahmenbedingungen von WoV.

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung der Kantonsverfassung im Zusammenhang mit der definitiven Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Steuerung von Finanzen und Leistungen, politische Steuerung) sowie zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

1. Ausgangslage

1.1 Versuchsphase

Im Januar 1996 wurde das Projekt „wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)“ in der solothurnischen Kantonsverwaltung gestartet. Ausgangspunkt zum Start dieses Reformprojektes waren einerseits die negative Entwicklung des öffentlichen Finanzhaushaltes und andererseits die immer höheren Anforderungen an die vielfältigere und komplexere Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung. Mit der versuchsweisen Einführung eines neuen Verwaltungsführungsmodells sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Verwaltung als modernes Dienstleistungsunternehmen funktionieren, kunden- und leistungsorientiert auftreten, aufgrund von Zielvorgaben und Wirkungskontrolle handeln und somit insgesamt die Effektivität und Effizienz der Verwaltung gesteigert werden kann. Nebst der Erprobung neuer Instrumente in der Verwaltungsführung sollten auch die entsprechenden Steuerungsinstrumente für das Parlament entwickelt werden. Das Projekt wurde bewusst als Versuch gestartet, da kaum auf Erfahrungen anderer Gemeinwesen in der Schweiz zurückgegriffen werden konnte. Für die Entscheidungsfindung und die nötige politische Diskussion über die Einführung von WoV sollte genügend Zeit zur Verfügung stehen. Erst aufgrund von praktischen Fällen und Erfahrungen sollte aufgrund einer gründlichen Auswertung des Projektes die Grundsatzfragen von WoV beschlossen werden.

In einer ersten Pilotphase wurde deshalb für vorerst zehn Verwaltungseinheiten ein Globalbudget vorgesehen. Sie haben für diesen Versuch in der Finanzhaushaltsverordnung (FHV; BGS 611.22) die nötige Bestimmung (sog. Experimentierartikel) geschaffen. Im Jahre 1998 wurden die ersten Erfahrungen des Pilotversuches ausgewertet und Ihnen darüber Bericht erstattet (KRB Nr. 75/1998). Zusammenfassend kommt der Bericht zum Schluss, dass der bisherige Versuch mit WoV grundsätzlich weiter ausgedehnt werden soll. Die gemachten Erfahrung hätten jedoch auch gezeigt, dass WoV neue Definitionen der Kompetenzbereiche von Kantonsrat und Regierungsrat erfordern würden, d.h. dass Lösungsmodelle zu erarbeiten seien, welche die Zuständigkeiten der obersten politischen Behörden festlegen und welche sicherstellen, dass auf jeder Entscheidungsebene die Leistungsseite mit der Finanzseite gekoppelt wird. Der Bericht kommt zum Schluss, dass WoV eine grundsätzliche Neuordnung der Gewaltenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bedinge, was auch eine Verfassungsrevision erfordern werde. Die neue Kompetenzordnung könne jedoch noch nicht definitiv erlassen werden, da die bisher gemachten Erfahrungen noch zuwenig aussagekräftig seien und die Entwicklung der WoV-Versuche für eine gesetzliche Regelung noch nicht reif sei. Neue Lösungsmodelle sollen zuerst weiter getestet und im Rahmen einer Versuchsverordnung geregelt werden. Sie haben von diesem Bericht Kenntnis genommen und uns beauftragt, die Fragen der Gewaltenteilung zu prüfen, welche die wirkungsorientierte Verwaltungsführung aufwirft, und eine entsprechende Verfassungsrevision vorzubereiten. Sie haben uns weiter beauftragt, ein Finanzhaushaltsgesetz auszuarbeiten und Ihnen nach Abschluss des Versuches eine definitive Regelung für WoV vorzulegen.

1.2 WoV-Versuchsverordnung

Seit Beginn des Projektes „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ begleitet die kantonsrätliche WoV-Kommission (früher: WoV-Ausschuss) die Versuchsphase. Die WoV-Kommission wird vom externen Experten, Prof. Dr. Philippe Mastronardi, Universität St. Gallen, unterstützt und beraten. Die ersten Erfahrungen der WoV-Kommission mit den neuen Führungsmodellen haben zur Feststellung geführt, dass der WoV-Versuch nicht allein verwaltungsintern zu Veränderungen führt, sondern auch das Verhältnis von Kantonsrat und Regierungsrat – und damit die ursprüngliche Frage der Gewaltenteilung – beeinflusst. Es wurde erkannt, dass WoV neue Führungsinstrumente und eine neue Trennlinie der Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat nötig macht. Aufgrund der Erfahrungen der politischen Behörden wie auch der Verwaltung mit dem WoV-Versuch haben wir in Zusammenarbeit mit der WoV-Kommission die Verordnung über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn (WoV-Versuchsverordnung; BGS 122.14) erlassen, welche am 1. Juli 1998 in Kraft trat. Die Geltungsdauer der WoV-Versuchsverordnung wurde auf drei Jahre befristet und Ende 2001 um die maximal mögliche Dauer von erneut drei Jahren verlängert (RRB Nr. 735 vom 3. April 2001). In der Verordnung wird deklariert, dass sie der Vorbereitung eines Finanzhaushaltsgesetzes dienen soll, in welchem die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verwirklicht werden sollen. Während einer zeitlich befristeten Dauer sollen Erfahrungen für den Entscheid des Verfassungs- und Gesetzgebers über die Kompetenzverteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat im Rahmen von WoV gesammelt werden. In der Verordnung werden einige Bausteine des Modells der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wie Globalbudget und Leistungsauftrag, Produkt und Produktgruppen definiert. Zudem legt die Verordnung in den Grundzügen die Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat im Steuerungsmodell fest. Verankert wurden auch neue Instrumente der Steuerung der Verwaltung (Auftrag, parlamentarische Initiative, politischer Indikator, Berichtswesen). Die WoV-Versuchsverordnung soll mit Inkrafttreten des neuen WoV-Gesetzes per 1.1.2005 abgelöst werden.

1.3 Evaluation des WoV-Versuchs

In den allgemeinen Rahmenbedingungen zum WoV-Projekt von 1995 wie auch in der WoV-Versuchsverordnung von 1998 wurde vorgesehen, dass parallel zur Erprobung von WoV eine wissenschaftliche Begleituntersuchung stattfinden soll. Die Ergebnisse der Untersuchung haben der Entscheidungsfindung über die definitive Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton zu dienen. Mit der Durchführung der Evaluation hat die WoV-Kommission eine externe Firma beauftragt. Die politische Wertung der Studie erfolgte auf Antrag der WoV-Kommission durch den Kantonsrat. Im Bericht der WoV-Kommission zur Evaluation des WoV-Versuches vom 15. Mai 2000 zuhanden des Kantonsrates wurden die politisch wichtigsten Ergebnisse der Evaluation sowie die Schlussfolgerungen der WoV-Kommission dargelegt. Das Ergebnis der Evaluation wurde als hinreichend positiv beurteilt, um den Grundsatzentscheid zur definitiven Einführung von WoV im Kanton Solothurn fällen sowie die flächendeckende Ausweitung der Versuche prüfen zu können. Der Bericht kommt zum Schluss, dass WoV die Führung der Verwaltung auf allen Ebenen verbessert und die Wirksamkeit des Kantons bei der Erfüllung seiner Aufgaben erhöht. Der Bericht verweist aber auch auf problematische Bereiche, für welche Lösungen zu suchen sind, bevor eine dauerhafte Einführung von WoV rechtskräftig werden könne. Damit die Weichen in Zukunft in die richtige Richtung gestellt werden können, haben Sie uns auf Antrag der WoV-Kommission folgende Aufträge erteilt:

a) Auftrag zur definitiven Einführung von WoV (KRB Nr. A 78/2000 vom 21. Juni 2000)

Dem Kantonsrat sei innerhalb von zwei Jahren die Rechtsgrundlagen für die dauerhafte Einführung von WoV vorzulegen. Insbesondere sei ein Finanzhaushaltsgesetz zu schaffen. Ferner sei zu prüfen, ob die Kantonsverfassung geändert werden müsse. Die Geltungsdauer der WoV- Versuchsverordnung vom 9. Juni 1998 könne im Rahmen ihres Artikels 19 verlängert werden.

b) Auftrag zur Weiterentwicklung von WoV (KRB Nr. A 79/2000 vom 21. Juni 2000)

Innerhalb von zwei Jahren seien jene Verbesserungen an WoV vorzunehmen, welche sich auf Stufe Regierungsrat und Verwaltung aus der Evaluation von WoV ergeben. Insbesondere sei

- die Aussagekraft der Ziele und der Wirkungsindikatoren zu erhöhen
- das Controlling nach einem einheitlichen und integralen Konzept zu gestalten
- die Rolle des Regierungsrates und der Departemente im Steuerungsprozess zu verstärken.

c) Auftrag flächendeckende Einführung von WoV (KRB Nr. A 80/2000 vom 21. Juni 2000)

Dem Kantonsrat sei innerhalb eines halben Jahres eine Strategie zur Kenntnis vorzulegen, welche festlegt, ob und wie (allenfalls in Etappen) WoV in der Kantonsverwaltung möglichst flächendeckend eingeführt werden solle. Der Antrag zum Beschluss über eine flächendeckende Einführung von WoV sei erst zu stellen, wenn die Aufträge zur definitiven Einführung und zur Weiterentwicklung von WoV erfüllt sind.

Im weitem haben Sie das Büro des Kantonsrates aufgefordert, die WoV-Kommission zu beauftragen, die parlamentarischen Instrumente zu entwickeln, welche der Kantonsrat im Hinblick auf die definitive Einführung von WoV benötigt. Das Büro hat dabei die Arbeit der WoV-Kommission mit jener der Parlamentsreformkommission zu koordinieren (Postulat WoV-Instrumentarium des Kantonsrates).

1.4 Strategie zur flächendeckenden Einführung von WoV.

Mit Botschaft und Entwurf vom 3. April 2001 (RRB Nr. 747) haben wir zu Ihrem Auftrag „flächendeckende Einführung von WoV“ Stellung genommen und Ihnen die Budgetgrundsätze unter WoV sowie die Planung für die flächendeckende Einführung von WoV im Sinne eines Planungsbeschlusses zur Kenntnisnahme unterbreitet. Bei den Budgetgrundsätzen wurden allgemeine Regelungen getroffen betreffend der Behandlung der Stabs- und Rechtsdienste, der Querschnittsämter, der reinen Einnahmen- und Ausgaben-Kontengruppen, der Spezialfinanzierungen sowie der einzelnen Positionen der Investitionsrechnung. Im weiteren wurde die zukünftige Budgetstruktur für die Laufende Rechnung und Investitionsrechnung festgelegt. Mit dem Planungsbeschluss wurde zudem die bisherige Strategie bestätigt, dass WoV flächendeckend in Etappen auf der Grundlage der WoV-Versuchsverordnung vollzogen werden soll. Beschlossen wurde überdies, dass über die definitive Einführung von WoV nach Vorliegen der dazu notwendigen Rechtserlasse (Finanzhaushaltsgesetz bzw. WoV-Gesetz) entschieden werden soll.

1.5 SO+-Massnahmen

Im Rahmen des Reformprojektes SO+ wurden ebenfalls Massnahmen zur Umsetzung im Bereich wirkungsorientierte Verwaltungsführung beschlossen (KRB 117/2000). Es sind dies:

- Massnahme Nr. 27: Flächendeckende Einführung von Globalbudgets und Verstärkung der Wirkungsorientierung mit Konzentration auf wesentliche Leistungen;
- Massnahme Nr. 28: Befristung von Erlassen im Leistungsbereich und wirkungsorientierte Ausgestaltung;
- Massnahme Nr. 29: Einführung eines Kosten- und Leistungsrechnungssystems.

1.6 Definitive Einführung von WoV

Die Erfahrungen und die Erkenntnisse aus der mittlerweile gut sechsjährigen Versuchsphase zeigen, dass die Funktionsfähigkeit des WoV-Führungsmodells gegeben ist und wesentlich zur Verbesserung von Staatsleitung und Verwaltungsmanagement beiträgt. Auch wenn in einzelnen Bereichen noch Verbesserungsbedarf geortet werden kann (so z.B. durch Verbesserung der Aussagekraft der Ziele und der Wirkungsindikatoren, durch Erhöhung der Miliztauglichkeit der Reportinginstrumente, durch Verbesserung der Planungsinstrumente), kann der bisherige Versuch als durchaus positiv gewertet werden, sodass der eingeleitete Prozess in eine definitive Form umgesetzt werden kann. Die Anzahl von Globalbudgetstellen ist zudem stetig angewachsen (WoV umfasst heute 35 Dienststellen zuzüglich alle Spitäler mit einem Aufwand von rund 580 Mio. Franken und 6000 Mitarbeitenden), sodass breit abgestützte Erfahrungswerte verschiedener Leistungserbringer vorhanden sind.

Der bisherige Stand der Diskussion in der WoV-Kommission wie auch die bisherigen Beschlüsse des Kantonsrates zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung werten wir ebenfalls dahingehend, dass einer flächendeckenden definitiven Einführung von WoV keine grundsätzliche Opposition entgegen gebracht wird. Aufgrund dieser Feststellung und gestützt auf Ihren Auftrag haben wir am 3. April 2001 (RRB Nr. 736) ein Projektteam beauftragt, die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für die definitive Einführung von WoV an die Hand zu nehmen. Mit der Projektleitung wurde die Chefin des Amtes für Finanzen beauftragt. Als externer Berater begleitet und unterstützt Prof. Dr. Philippe Mastronardi, Universität St. Gallen, die Arbeiten. Das Projekt sieht vor, die Erkenntnisse aus der Versuchsphase gesamtheitlich in die neuen gesetzlichen Grundlagen einfließen zu lassen. So sind nebst den klassischen finanzrechtlichen Aspekten, das Zusammenwirken von betrieblicher Leistungserstellung und politischer Steuerung, die Kooperation von Exekutive und Legislative, das parlamentarische Instrumentarium, die Stellung der Volksrechte sowie eine modernen Ausrichtung der Finanzkontrolle Gegenstand des vorliegenden Gesetzgebungskonzeptes.

Nebst dem Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, welches neu erarbeitet wurde, müssen deshalb weitere Erlasse den Anforderungen von WoV angepasst werden. Gleichzeitig ist die bestehende Verordnung über den Finanzhaushalt aufzuheben. Eine Ablösung dieser kantonsrätlichen Verordnung drängt sich schon deshalb auf, weil dieser Erlass nach der geltenden Kantonsverfassung dem Erfordernis der Gesetzesform nicht genügt. Die Rechtsnormen zur Haushaltsführung bedürfen als grundlegende und wichtige Bestimmungen nach Art. 71 der Kantonsverfassung einer Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn, welches unter Mitwirkung des demokratischen Gesetzgebers zu erlassen ist.

2. Das WoV-Modell

2.1 New Public Management

Das Solothurner WoV-Modell stützt sich auf die internationale Entwicklung des New Public Management (NPM) und auf Versuche mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz, geht aber auch eigene Wege. Zum besseren Verständnis der vorgeschlagenen Reform sind daher die Grundlagen des NPM kurz vorzustellen, damit die Merkmale des Solothurner Modells deutlich werden.

NPM will Verantwortung an die Front delegieren und über Ziele und Wirkungen führen, statt über Mittel. Der hierarchische Staatsapparat soll leichter werden und von den Erfahrungen der Betriebswirtschaft profitieren. NPM will darüber hinaus Wettbewerbsgedanken in den öffentlichen Dienst eintragen und die Kultur der hoheitlichen Verwaltung ablösen. Es will die Verwaltung durch zufriedene Kunden direkt legitimieren und damit letztlich die Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft verändern¹.

¹ Vgl. KUNO SCHEDLER, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien 1995, S. 13 f., 19 f., 37 f. und 103 f. (Ansätze); DERS., Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie (Demokratie), in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Vol 1, No. 4/1995, S. 154 ff., 158 f.

Die typischen **Ziele** von NPM sind

- a. die Wirkungsorientierung mit den Elementen Zielvorgabe und Wirkungskontrolle sowie Verzicht auf Inputsteuerung
- b. die Kundenorientierung, (Dienstleistungsphilosophie und Legitimation der Verwaltung durch Kundenzufriedenheit)
- c. die Kostenorientierung (Koppelung von Leistungs- und Budgetverantwortung)
- d. die Produktorientierung (Unternehmensphilosophie der Herstellung öffentlicher Güter).

Typische **Mittel**, mit denen NPM seine Ziele erreichen will, sind

- a. der Ersatz von Regeln und Anordnungen durch Aufträge und Vereinbarungen
- b. die Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen (d.h. der Entscheidung über das Was der Aufgabe und das Wie der Aufgabenerfüllung)
- c. die Delegation von Verantwortung, um den Handlungsspielraum und die Kreativität der Verwaltung zu vergrössern
- d. die Organisation der Verwaltung nach dem Konzernmodell mit dezentralen, autonomen Verwaltungseinheiten
- e. die Steuerung der Verwaltung über Leistungsauftrag und Globalbudget
- f. die Schaffung von Anreizsystemen zur Steigerung der Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden
- g. die Einführung von Wettbewerbselementen in die Verwaltung.

NPM wird in der Schweiz stark an unsere kulturellen und politischen Gegebenheiten angepasst. Das Modell des NPM wird nicht in seiner ökonomischen Strenge eingeführt, sondern pragmatisch auf die im Einzelfall zu lösenden Probleme zugeschnitten. Die schweizerische Praxis geht auch hier wieder einmal eigene Wege: NPM wird als „Steinbruch“ genutzt, aus dem von Fall zu Fall die geeigneten Elemente herausgenommen werden, um das gewünschte Mosaik zusammenzustellen². Allerdings ist die Wahl der Elemente, die verwendet werden, nicht völlig frei. Verwaltungsreformen, welche die Dynamik von NPM nutzen wollen, müssen ein Mindestmass an Elementen der neuen Führungsform einsetzen. Ohne sie kommt der selbststeuernde Prozess nicht in Gang³. Es gibt daher innerhalb des Modells notwendige und fakultative Elemente:

² Vgl. HEINZ ALLENSBACH, Politische Randbemerkungen, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Vol 1, No 4/1995, S. 143 ff., 145 f.; Die einzelnen Steine werden überdies noch so zugeschnitten, wie es das zu lösende Problem erfordert. Deshalb entstehen zur Zeit zahlreiche unterschiedliche Formen von NPM in der Schweiz (vgl. THEO HALDEMANN / KUNO SCHEDLER, New Public Management-Reformen in der Schweiz, in: Peter Hablützel et al., Umbruch in Politik und Verwaltung, Bern, Stuttgart, Wien 1996, S. 99 ff.).

³ NPM unterscheidet sich von den herkömmlichen Verwaltungsreformen dadurch, dass es nie einen neuen Ruhezustand erreicht, mit dem die Reform abgeschlossen wird, sondern einen Prozess in Gang bringt, in dem jährlich Ziele über Produkte und Indikatoren mit Leistungen gekoppelt werden und Gewinn oder Verlust die Ausgangslage für das nächste Jahr verändern. Die Prozesse und Strukturen der Verwaltung werden abhängig von Leistungsauftrag und -ergebnis.

Notwendige Elemente sind

- die Besteller-Ersteller-Beziehung zwischen Departement und Amt,
- die Produkte- und die Kundenorientierung des Verwaltungshandelns,
- das Globalbudget samt Leistungsauftrag,
- das Controlling mittels Wirkungsindikatoren sowie
- die marktnahen Anreizsysteme.

Als **Fakultative Elemente** erscheinen hingegen folgende, von der Lehre ebenfalls vertretene Forderungen von NPM:

- die Aufhebung von Rechtsregeln im Verhältnis Staat – Bürger⁴ (eine gewisse Deregulierung ist nur im verwaltungsinternen Verhältnis notwendig),
- die scharfe Trennung von Strategie und Operation bzw. von Politik und Betrieb⁵,
- das Konzernmodell der flachen Hierarchie⁶,
- die Einführung von echtem Wettbewerb innerhalb der Verwaltung oder zwischen ihr und Privaten⁷,
- die Schaffung von ökonomischen (pekuniären) Anreizen für den Einzelnen⁸ und
- der Ersatz der Beamtung durch eine privatrechtliche Anstellung⁹ (ein öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis genügt¹⁰).

2.2 WoV in der Schweiz

Die schweizerischen Versuche mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung begnügen sich meist damit, die soeben als notwendig bezeichneten Elemente zu verwenden. Dies gestattet, das Modell einzuführen, ohne den politischen und rechtlichen Rahmen der schweizerischen Staatsordnung zu sprengen. Unter Wahrung unserer bewährten demokratischen Institutionen soll die politische Kultur mehr Zielorientierung, mehr Strategie und weniger Hierarchie anstreben. NPM wird dadurch zum Impuls innerhalb unseres politischen Systems und passt sich diesem an. Es respektiert die staatsrecht-

⁴ Vgl. ERNST BUSCHOR, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, in: Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, H. 52, Zürich 1993, S. 10; THEO HALDEMANN, New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? In: Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Bd. 1, Bern 1995, S. 34; SCHEDLER, Ansätze (FN 1), S. 14 f.

⁵ Vgl. ERNST BUSCHOR, Das Konzept des New Public Management, in: Schweizer Arbeitgeber, No 6/1995, S. 272 ff., 273 f.; ERNST BUSCHOR (FN 4), S. 19 ff.; THEO HALDEMANN (FN 4), S. 10; PAUL RICHLI, Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Management, Bern 1996, S. 15; SCHEDLER, Demokratie (FN 1), S. 162. Kritisch dazu äussert sich etwa PETER KNOEPFEL, Le „New Public Management“: est-ce la panacée? in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Vol 1, Heft 1/1995, S. 133 ff., 156.

⁶ Vgl. THEO HALDEMANN (FN 4), S. 13; PAUL RICHLI (FN 5), S. 15; HANS-RUDOLF SCHWARZENBACH-HANHART, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 11. Aufl. Bern 1997, S. 306.

⁷ Vgl. ERNST BUSCHOR (FN 4), S. 19 und 24; PAUL RICHLI (FN 5), S. 16; KUNO SCHEDLER, Ansätze (FN 1), S. 185 ff.

⁸ Vgl. ERNST BUSCHOR (FN 4), S. 19., THEO HALDEMANN (FN 4), S. 14; PAUL RICHLI (FN 5), S. 16 ff. und insbesondere KUNO SCHEDLER, Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Diss. St. Gallen, Bern 1993.

⁹ Vgl. ERNST BUSCHOR (FN 4), S. 19; KUNO SCHEDLER, Der frustrierte Bürokrat – Bild der Vergangenheit, in: Schweizer Arbeitgeber 6/1995, S. 291 ff., 293.

¹⁰ Vgl. PAUL RICHLI (FN 5), S. 55 ff.

lichen Anforderungen an das Verhältnis von Politik und Verwaltung und bewahrt die Vorteile der herkömmlichen Verwaltung.

Im Vergleich zum Ausland hat die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz unsere besondere Ausgestaltung von Demokratie und Konkordanz zu beachten. Während etwa in Deutschland das „neue Steuerungsmodell“ noch weitgehend als blosser Verwaltungsreform betrachtet wird, welche die politische Ebene wenig berührt¹¹, ist bei uns die Trennung zwischen Verwaltung einerseits, Gesellschaft und Politik andererseits viel weniger ausgeprägt. Veränderungen in der Verwaltung können nicht isoliert betrachtet werden. Die wirkungsorientierte Verwaltungsreform trägt Züge einer Staatsreform, welche demokratisch legitimiert sein muss. Daher haben die schweizerischen Reformprojekte in viel stärkerem Masse als im Ausland die Parlamente einbezogen und deren Mitwirkungsrechte gewährleistet. Die demokratische Steuerung der Verwaltung soll nicht geschwächt, sondern im Gegenteil gestärkt werden. In direktem Zusammenhang damit steht die schweizerische Ausprägung des Konkordanzprinzips: Die Verwaltungsreform kann nicht das Programm einer dominierenden Regierungspartei sein, sondern muss grundsätzlich von allen Parteien getragen werden. WoV bringt eine Reform der politischen Institutionen und verändert damit die Spielregeln im politischen Prozess. Dafür soll nach unserem Staatsverständnis ein möglichst breiter Konsens gefunden werden.

Deshalb haben Bund, Kantone und Gemeinden in ihren WoV-Projekten in unterschiedlichem Ausmass versucht, das Parlament an der Verwaltungssteuerung zu beteiligen. Der Verlust im Detaillierungsgrad des Budgets soll durch Mitwirkungsrechte bei der politischen Planung, durch das Recht, der Regierung Aufträge zu erteilen oder durch Beschlusskompetenzen auf der Leistungsseite des Voranschlags kompensiert werden. Dabei gehen die Städte zum Teil weiter in der Kompetenzzuweisung an das Parlament als der Bund und einzelne Kantone. Während in einigen Fällen das Parlament Leistungen und Indikatoren bis auf Produkteebene beschliessen kann, ist es im Bund und im Kanton Bern auf die Finanzseite des Voranschlags reduziert und kann die Leistungsseite nur indirekt beeinflussen.

2.3 Das Solothurner WoV-Modell

2.3.1 Grundlagen

Im Kanton Solothurn ist früher als anderswo erkannt worden, dass WoV nur in Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat verwirklicht werden kann. Deshalb sind hier die Mitwirkungsformen des Parlaments stärker ausgebaut als in den meisten Kantonen. Dabei geht es nicht um eine Verschiebung der bisherigen Machtverhältnisse zwischen den Gewalten, sondern darum, die bewährten Grundanliegen der Gewaltenteilung unter veränderten Bedingungen zu gewährleisten.

WoV misst der budgetären Steuerung mehr Gewicht bei und verschafft der Regierung und der Verwaltung einen grösseren Spielraum. Der Kantonsrat verzichtet auf einen Teil seiner Budgethoheit. Dieser Kompetenzverlust muss durch zusätzliche Steuerungsrechte kompensiert werden. Das führt zu einer neuen Trennlinie der Gewaltenteilung im Budgetbereich.

Grundprinzip bleibt die demokratische Aufgabenteilung im gewaltenteiligen Staat. Danach gibt das Parlament die politische Richtung an, während der Regierungsrat die dafür erforderlichen Massnahmen

¹¹ Vgl. HERMANN HILL, zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, in: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 54 Jg., Heft 19/2001, S. 793 ff.

trifft. Oder, in der WoV-Terminologie: das Parlament gibt die Wirkungen vor, welche anzustreben sind, während die Regierung die Leistungen bestimmt, die zu diesem Zweck zu erbringen sind.

Grundsätzlich bedeutet dies, dass die Leistungsseite des Globalbudgets in zwei Ebenen aufgeteilt wird. Die Wirkungen fallen in die Kompetenz des Parlaments, die Leistungen in jene der Regierung. Mit dieser Spaltung in zwei Ebenen trennt das Globalbudget einerseits die Kompetenzen von Regierung und Parlament, dient aber zugleich der Integration von exekutiver und legislativer Politik, indem es beide in einem Dokument zum Ausdruck bringt. Da die Trennung von Wirkungs- und Leistungssteuerung in der Praxis weitgehend mit der Unterscheidung von Produktgruppe und Produkt zusammenfällt, wird die Kompetenzausscheidung mit Vorteil nach diesen Globalisierungsebenen vorgenommen. Das Parlament bestimmt somit die Ziele auf der Produktgruppenebene – nach Möglichkeit mittels Wirkungszielen –, die Regierung bestimmt die Ziele auf der Produkteebene – wo es in der Regel um Leistungsziele geht.

Nach dem Solothurner Modell verläuft die neue Trennlinie der Gewaltenteilung mitten durch das Globalbudget:

- Der Kantonsrat beschliesst den Saldo von Aufwand und Ertrag sowie die Ziele der Produktgruppen. Von der Dienststelle beeinflussbare interne Leistungsbezüge oder Leistungserbringungen werden budgetwirksam verrechnet;
- Der Regierungsrat bestimmt die Indikatoren und Standards für die Produktgruppen (Leistungsmengen, Zeitvorgaben, Kennzahlen); er definiert die Produkte mit sämtlichen Leistungsmerkmalen auf dieser Ebene und verfügt über die entsprechende Finanzierung; ferner verteilt er Finanzen und Leistungsaufträge an die Dienststellen; die Departemente schliessen die Rahmenkontrakte und Jahreskontrakte mit den Ämtern und dritten Leistungserstellern ab¹².

Die Ziele der Produktgruppen umfassen dabei soweit möglich die Wirkungsziele des staatlichen Handelns bezogen auf Wirkungsindikatoren. Die Indikatoren und Standards der Produktgruppen können sich wo nötig auf die Leistungsebene (den Output) der Verwaltung beschränken. Wenn es gelingt, die Ziele der Produktgruppen griffig zu umschreiben und damit ihr Erreichen mindestens qualitativ fassbar zu machen, gewinnt der Kantonsrat mit dem Verzicht auf die Produkteebene eine politisch bedeutsamere Steuerungsdimension.

Auch dann verzichtet der Kantonsrat freilich auf die bisher mögliche Detaillierung des Budgets und auf die entsprechende Feinbestimmung der Verwaltungsleistungen. Der Abbau seiner Zuständigkeiten muss daher durch neue parlamentarische Instrumente kompensiert werden. Dazu gehören der Planungsbeschluss, der Auftrag, der politische Indikator sowie das Recht, als Sanktion gegenüber unerfüllten Aufträgen das Globalbudget zu detaillieren oder eine parlamentarische Initiative zu beschliessen¹³.

Diese WoV-konforme Ausgestaltung der Gewaltenteilung fördert die Kooperation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat, ohne die Kompetenzgrenzen zu verwischen. Insbesondere bleiben parlamentarische Kontrolle und exekutives Controlling getrennt. Das betriebswirtschaftliche NPM-Modell würde zwar

¹² Vgl. DANIEL BRÜHLMEIER/ THEO HALDEMANN/PHILIPPE MASTRONARDI/KUNO SCHEDLER, New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, ZBl. 99/1998 S. 297 ff., S. 306.

¹³ DANIEL BRÜHLMEIER ET AL (FN 12), S. 310 ff.

nahelegen, die verwaltungsinterne Controlling- Philosophie auf das Verhältnis von Parlament und Regierung auszudehnen; das staatsrechtliche Prinzip der Gewaltenteilung steht dem jedoch entgegen:

Controlling ist ein Steuerungshilfsmittel der verantwortlichen Linieninstanz. Es dient der Planung, Entscheidung, Durchsetzung und Kontrolle, d.h. dem ganzen Steuerungsprozess im Management¹⁴. Es umfasst notwendigerweise auch eine Entscheidungs- und Weisungskompetenz gegenüber hierarchisch unterstellten Instanzen.

Wollte man dem Parlament ein Controlling über Regierung und Verwaltung zusprechen, so erhielte das Parlament Anteil an der exekutiven Steuerung der Verwaltung. Es hätte die Befugnis, auf verbindliche Weise Massnahmen der Verwaltung zu verlangen. Es würde das Management von Verwaltung und Regierung in verdünnter Form fortsetzen, statt dem Management seine eigene politische Optik entgegenzusetzen.

Solange die Controllingberichte hingegen als reine Information an das Parlament gelangen, bilden sie bloss Gegenstände der parlamentarischen Kontrolle. Die Einflussnahme des Parlaments bleibt auf die parlamentarischen Instrumente beschränkt: die bisherigen Motionen und Postulate oder die neuen parlamentarischen Instrumente unter WoV.

Die Schaffung eines parlamentarischen Controllings brächte eine Verwischung der Verantwortlichkeiten von Parlament und Regierung. Das Parlament würde zu einer Art Oberregierung, der heutigen Regierung hierarchisch übergeordnet. Die Gewaltenteilung würde verletzt, weil ein durchgehendes Weisungsrecht dem Machtteilungsgedanken widerspricht.

Zu einem gewaltenteiligen Staatsaufbau passt nur eine parlamentarische Kontrolle, welche die Controlling-Informationen der Regierung nutzt, selber aber politische und nicht Management-Instrumente einsetzt. Diese Selbstbeschränkung liegt auch im Eigeninteresse des Parlaments, weil es nur so seine eigene, politische Rationalität gegenüber der Logik der Betriebswirtschaft behaupten kann.

2.3.2 Ausgestaltung

Das Solothurner WoV- Modell zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

1) Leitsätze

- a) Die Koppelung von Leistungen und Finanzen wird zum Verfassungsprinzip erhoben. Beschlüsse über Finanzen sind mit den Leistungen zu verknüpfen, die dafür zu erbringen sind.
- b) Die Globalisierung der Budgetierung verweist den Kantonsrat auf eine höhere Ebene der Verwaltungssteuerung und delegiert einen Teil der Budgethoheit an den Regierungsrat.
- c) Die Verfassung verpflichtet Kantonsrat und Regierungsrat auf wirkungsorientiertes Handeln.
- d) Regierung und Verwaltung werden von der Verfassung zum Dienst an der Öffentlichkeit angehalten, was sowohl Bürger- wie Kundenfreundlichkeit verlangt.

2) Volksrechte

¹⁴ EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT / EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Konzeptbericht: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, Bern 1996, S. 17 ff.; EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes, Bern 1993.

- a) 100 Stimmberechtigte können dem Kantonsrat einen Volksauftrag einreichen. Damit wird der Anwendungsbereich der Volksmotion erweitert.
- b) 1500 Stimmberechtigte oder 5 Einwohnergemeinden können eine Globalbudgetinitiative einreichen. Damit kann das Volk Einfluss auf mehrjährige Globalbudgets einzelner Dienststellen oder Aufgabenbereiche nehmen.

3) Kompetenzen des Kantonsrates

- a) Mit dem Planungsbeschluss kann der Kantonsrat die politische Planung des Regierungsrates punktuell steuern.
- b) Der Kantonsrat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Im Kompetenzbereich des Regierungsrates wirken diese Aufträge nicht als Weisung, sondern als Richtlinie.
- c) Mit der parlamentarischen Initiative kann der Kantonsrat Planungsbeschlüsse oder Aufträge durchsetzen, wenn der Regierungsrat ihnen nicht nachkommt.
- d) Der Kantonsrat bestimmt periodisch die Trennlinie der Gewaltenteilung zwischen ihm und dem Regierungsrat im Budgetbereich, indem er festlegt, für welche Dienststellen oder Aufgabenbereiche ein Globalbudget zu erstellen ist (Budgetstruktur).
- e) Der Kantonsrat beschliesst die Globalbudgets als Leistungs- und Finanzvorgaben auf mehrere Jahre, hat aber das Recht, jährliche Anpassungen vorzunehmen.
- f) Der Kantonsrat bestimmt für jedes Globalbudget die Ziele der Produktgruppen und gibt einen Saldo von Aufwand und Ertrag vor. Von der Dienststelle beeinflussbare interne Leistungsverrechnungen werden budgetwirksam in die Saldovorgabe des Kantonsrates integriert. Alles Übrige – die Indikatoren und Standards für die Produktgruppen sowie alles, was die Produkteebene betrifft – wird in die Kompetenz des Regierungsrates delegiert.
- g) Zur Durchsetzung von unerfüllten Aufträgen zum Voranschlag kann der Kantonsrat im Folgejahr auch in die Budgetkompetenzen des Regierungsrates eingreifen (Detaillierung des Globalbudgets).
- h) Für ausgewählte Produktgruppen kann der Kantonsrat die Ausarbeitung politisch bedeutsamer Indikatoren verlangen.

4) Kompetenzen des Regierungsrates

- a) Der Regierungsrat bestimmt die mittelfristigen Ziele des Kantons im Legislaturplan und in weiteren politischen Plänen. Im integrierten Aufgaben- und Finanzplan verknüpft er jährlich die zu erbringenden Leistungen mit den erforderlichen Finanzen.
- b) Im Rahmen des Saldobetrags und der Ziele, welche vom Kantonsrat bestimmt werden, entscheidet der Regierungsrat selbständig über Leistungen und Finanzen der Verwaltung. Er verteilt die zu erbringenden Leistungen an die Departemente und Dienststellen und weist ihnen die Saldovorgaben zu.
- c) Der Regierungsrat kann gewerbliche Tätigkeiten der Verwaltung bewilligen und kollektive Anreizsysteme schaffen, um die Leistungsmotivation der Verwaltung zu fördern.
- d) Die Departemente vereinbaren im Jahreskontrakt mit den Dienststellen und den beigezogenen Dritten deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen.
- e) Zur Erprobung künftiger Verwaltungsreformen kann der Regierungsrat Versuchsverordnungen erlassen, welche unter bestimmten Voraussetzungen von bestehenden Gesetzen abweichen dürfen.

5) Kompetenzen der Verwaltung

- a) Die Dienststellen sind im Rahmen des Leistungsauftrags frei in der Art der Erfüllung ihrer Aufgaben.

- b) Die Dienststellen entscheiden im Rahmen der Saldovorgaben über den Mitteleinsatz.
- c) Innerhalb der Saldovorgabe können die Dienststellen die finanziellen Mittel zwischen den Kreditrubriken (Kontenarten) des harmonisierten Rechnungsmodells verschieben.
- d) Mit Zustimmung des Regierungsrates können die Dienststellen nicht ausgeschöpfte Kredite in die Reserven übertragen, wenn auch die entsprechende Leistung später erbracht werden muss.
- e) Nach dem vom Regierungsrat zu bestimmenden Anreizsystem können Reserven erworben werden, die für betriebliche Zwecke zu verwenden sind.
- f) Mit Zustimmung des Regierungsrates können Dienststellen in bestimmtem Umfang gewerbliche Leistungen an Dritte erbringen.

Insgesamt schafft das Solothurner Modell mit diesem differenzierten Paket neuer Befugnisse ein ausgewogenes Verhältnis unter den Gewalten im Staat. Alle Instanzen gewinnen gegenüber dem bisherigen Zustand neue Steuerungsmöglichkeiten.

3. Konzeption der Vorlage

3.1 Überblick

Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist mehr als eine blosse Verwaltungsreform. Sie ist eine Staatsreform. Daher bringt sie Änderungen auf mehreren Stufen der Rechtsetzung mit sich und bedingt ein differenziertes Zusammenspiel verschiedener neuer Instrumente.

Auf Verfassungsebene sind mehrere Abstimmungspakete erforderlich. Ein grosses enthält die unmittelbaren Konsequenzen der Einführung von WoV, zwei kleinere ergänzen den Grundentscheid, wobei das erste ein neues Volksrecht, die Globalbudgetinitiative, einführt, das zweite die fehlende Verfassungsgrundlage für die vorläufige Bewilligung von Nachtragskrediten durch die Finanzkommission herstellt (Ziff. 3.2).

Auf Gesetzesebene gilt es, die Finanzhaushaltsverordnung (FHV) auf die Gesetzesstufe anzuheben und zum Bestandteil der umfassenden Regelung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu machen. Zu diesem Zweck sind auch das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), das Kantonsratsgesetz und das Gesetz über die politischen Rechte (GpR) anzupassen. Vollzugs- und Verfahrensfragen sind in einer neuen WoV-Verordnung und im Geschäftsreglement des Kantonsrates zu ordnen (Ziff. 3.3).

Um das Konzept der Vorlage besser verständlich zu machen, werden die neuen Instrumente zusammenhängend kurz erläutert und in ihrem Zusammenspiel grafisch dargestellt (Ziff. 3.4)

3.2 Verfassungsrevisionen

Kernstück der Vorlage ist die Ordnung der Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat bei der Planung und Budgetierung der Staatstätigkeit. Der Regierungsrat erlässt den Legislaturplan und den integrierten Aufgaben- und Finanzplan, zu welchen der Kantonsrat einen Planungsbeschluss fassen kann. Der Kantonsrat beschliesst – auf Antrag des Regierungsrates – die Budgetstruktur sowie die mehrjährigen Globalbudgets und den Voranschlag – in den Teilen, die ihm zur Entscheidung zustehen. Der Regierungsrat bestimmt die übrigen Elemente der Globalbudgets und des Voranschlags. Indirekt oder mit zeitlicher Verzögerung kann der Kantonsrat auf die dem Regierungsrat delegierten

Bereiche Einfluss nehmen, indem er einen Auftrag, einen politischen Indikator, die Detaillierung des Globalbudgets oder eine parlamentarische Initiative beschliesst.

All diese Instrumente bilden ein ausgewogenes Ganzes, das zum Ziel hat, die Grundanliegen der Gewaltenteilung unter den Bedingungen der neuen Steuerungsform zu bewahren. Beide Gewalten gewinnen durch die neuen Möglichkeiten der Leistungssteuerung. Der Kompetenzverlust des Kantonsrates, der in der Delegation von Budgetkompetenzen an den Regierungsrat besteht, wird durch die Instrumente des Auftrags, des Planungsbeschlusses und weiterer Hilfsmittel kompensiert. Dabei ersetzt der Auftrag funktional weitgehend das bisherige Vetorecht des Kantonsrates gegenüber Verordnungen des Regierungsrates, so dass das Vetorecht aufgehoben werden kann.

Als unmittelbare Konsequenz davon, dass der Auftrag den Anwendungsbereich der Motion ausweitet, ist auch die Volksmotion zu einem Volksauftrag auszugestalten. Eine politische Folge der beidseitigen Stärkung von Parlament und Regierung wird gezogen, wenn auch das Volk am Zuwachs an Steuerungsfähigkeit im Staat beteiligt wird, was hier mit der Globalbudgetinitiative zur Diskussion gestellt wird.

In keinem direkten Zusammenhang mit WoV steht die verfassungsmässige Verankerung der Kompetenzdelegation für die vorläufige Bewilligung dringlicher Nachtragskredite an die für die Finanzen zuständige Kommission des Kantonsrates. Die bisherige Praxis soll mit der Schaffung des WoV-Gesetzes eine gesetzliche Grundlage erhalten. Das Gesetz seinerseits benötigt in diesem Punkt eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage.

Angesichts dieser Vielzahl erforderlicher Verfassungsbestimmungen stellt sich die Frage, wie viele Abstimmungspakete gebildet werden müssen, um die Einheit der Materie zu wahren. Gemäss Art. 137 Abs. 2 Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) muss sich die Teilrevision der Verfassung auf ein „einheitliches Sachgebiet“ beziehen.

In ähnlicher Weise ist nach Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte¹⁵ die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen ein „sachlicher Zusammenhang“ besteht. Der kantonalrechtliche Begriff des einheitlichen Sachgebietes entspricht jenem des bundesrechtlichen Begriffs der Einheit der Materie, so dass die gleichen Massstäbe angesetzt werden können.

Die Pflicht zur Wahrung der Einheit der Materie soll die unverfälschte Stimmabgabe sicherstellen (Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung (BV; SR 101)¹⁶. Der Bürger und die Bürgerin können ihren wirklichen Willen nicht richtig zum Ausdruck bringen, wenn zwei Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, in einer einzigen Vorlage beantwortet werden müssen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Lehre können allerdings Pakete gebildet werden, solange die zusammengefassten Bestimmungen einem gemeinsamen Ziel dienen, d.h. ein Ziel und mehrere Unterziele oder Mittel beschlagen (PETER SALADIN¹⁷, LUZIUS WILDHABER¹⁸). In diesen Fällen ist nicht erforderlich, dass zwei untergeordnete Elemente schon deshalb getrennt der Volksabstimmung vorgelegt werden, weil es möglich ist, zum einen ja und zum andern nein zu sagen (BGE 111 Ia 196 ff., 198)¹⁹. Nicht zu-

¹⁵ SR 161.1.

¹⁶ BGE 111 Ia 196 ff., 198

¹⁷ Rechtsgutachten zur Initiative „Wohnliche Stadt“, S. 38, Zit. In LUZIUS WILDHABER, Kommentar BV zu Art. 121/122, Rz. 99.

¹⁸ Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 110 f.

¹⁹ Die Strenge Forderung hatte JEAN-FRANÇOIS AUBERT für das Verhältnis unter zwei gleichwertigen Zielen oder Mitteln erhoben, nicht aber für das Verhältnis von Ziel und Mittel, vgl. Traité de Droit Constitutionnel Suisse I, Neuchâtel 1967, Nr. 392.

lässig ist hingegen die Verknüpfung von mehreren Hauptzielen in der gleichen Abstimmung (BGE 99 Ia 638 ff., 645 f., 113 Ia 46 ff. 53).

Die meisten hier vorgeschlagenen Bestimmungen dienen einem gemeinsamen Ziel: der Herstellung des Gleichgewichts der Gewaltenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat unter den veränderten Bedingungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die einzelnen Bestimmungen bezwecken, die Steuerung der Verwaltung mit den Mitteln der Planung und Budgetierung so auf die beiden politischen Gewalten zu verteilen, dass das herkömmliche Gleichgewicht unter den neuen Prozessen erhalten bleibt. Dieses Gleichgewicht ist dabei weitgehend eine Frage der politischen Wertung, freilich gestützt auf die Grundlagen der rechtsstaatlichen Demokratie in der Schweiz. Als Test für die Wahrung der Einheit der Materie kann die Frage dienen, ob eine Bestimmung ohne wesentlichen Schaden für das Ganze der Vorlage aus ihr herausgebrochen werden kann. Das vorliegende Konzept bildet aber ein Ganzes, aus dem nicht einzelne Bausteine herausgenommen werden können, ohne dass das Werk in eine Schieflage gerät. Dies soll für die einzelnen Punkte kurz dargelegt werden:

Die Art. 74 und 81 Abs. 1 formulieren gemeinsam den Grundsatzentscheid für die Einführung von WoV mit den vier Leitsätzen der Koppelung von Leistungen und Finanzen, der Globalisierung der Budgetierung, der Wirkungsorientierung und dem Dienst an der Öffentlichkeit.

Art. 70 Abs. 1 bringt das neue Instrument des Auftrags, welches den Kompetenzverlust des Kantonsrates, der durch die Globalisierung entsteht, kompensieren soll.

Art. 78 Abs. 2 und Art. 73 regeln das Verhältnis von Regierungsrat und Kantonsrat bei der politischen Planung, welche ein notwendiges Element der Ziel- und Wirkungsorientierung darstellt. Die bloss kurzfristige Budgetsteuerung verfehlt das Ziel der wirksameren Verwaltungssteuerung, wenn ihr nicht eine mittelfristige Planung zu Grunde gelegt wird²⁰.

Art. 37 Abs. 1 Bst. b^{bis} ist Bestandteil der Regelung des Planungsbeschlusses gemäss Art. 73, der vom fakultativen Referendum ausgenommen werden muss, um seine Funktion als flexibles Steuerungsinstrument erfüllen zu können.

Art. 71 Abs. 3 führt die parlamentarische Initiative einzig als Sanktionsmittel zu den WoV-Instrumenten Planungsbeschluss und Auftrag ein und gehört daher in diesen Sachzusammenhang.

Art. 34 zieht bloss die Konsequenzen aus der Umwandlung der Motion in den Auftrag. Es wäre nicht sachgerecht, die Schranken, die für die parlamentarische Motion aufgehoben werden sollen, für die Volksmotion beizubehalten.

Weniger eindeutig ist die Lage bei Art. 79 Abs. 3. Dieser betrifft das Verordnungsveto, dessen Streichung aus Sicht des Regierungsrates eine notwendige Bedingung für die Anerkennung des Auftrags und der weiteren Instrumente zugunsten des Kantonsrates darstellt. Bei einer engen Umschreibung des Begriffs des „einheitlichen Sachgebiets“ fällt diese Bestimmung nicht mehr unter die Materie des restlichen Pakets. Denn es betrifft weder die Budgetierung noch die Planung, sondern einzig die Rechtsetzung. Es lassen sich auch keine logischen Schlüsse vom einen auf das andere ziehen. Immerhin gibt es sachliche Gründe, den Auftrag als Ersatz des Vetorechts zu betrachten. Weil der Auftrag auch im Bereich der Rechtsetzung anwendbar ist, erfüllt er weitgehend die Funktion des

²⁰ DANIEL BRÜHLMEIER, THEO HALDEMANN, PHILIPPE MASTRONARDI, KUNO SCHEDLER, Politische Planung, Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien, 2001, bes. S.111 ff.

Vetorechts. Dessen Streichung bildet daher eine sachliche Konsequenz des Auftrags. Entscheidend für den Einbezug in das übrige Paket ist jedoch, dass die Frage des Vetorechts bei der neuen Ausbalancierung der Gewaltenteilung politisch eine Schlüsselstellung einnimmt. Das heutige Vetorecht stellt nach Auffassung des Regierungsrates ein Hindernis für die Reform insgesamt dar. Würde diese Frage getrennt gestellt, so müsste sie mit einem doppelten Vorbehalt versehen werden: Aus der Sicht des Kantonsrates dürfte die Streichung des Vetorechts nicht in Kraft treten, wenn nicht das übrige Paket angenommen würde – aus der Sicht des Regierungsrates dürfte das übrige Paket nicht in Kraft treten, wenn die Streichung des Vetorechts nicht angenommen würde. Diese doppelte Bedingung liesse sich zwar je in den Schlussbestimmungen der beiden Vorlagen festhalten. Sie zeigt aber deutlich, dass die Frage des Vetorechts untrennbar zur Neuordnung des Verhältnisses unter den Gewalten gehört. Damit ist die Einheit der Materie gewahrt.

Allen vorgenannten Bestimmungen ist somit gemeinsam, dass sie nur als Ganzes das Ziel, die Gewaltenteilung unter WoV neu auszugleichen, verwirklichen können. Dabei sind für die Bestimmung des Sachzusammenhangs nicht nur objektive Gesichtspunkte, sondern auch die Sichtweisen der beteiligten Behörden massgeblich. Wenn ein Element der Kompetenzordnung für den Kompromiss unter den Behörden ausschlaggebend ist, gehört es dadurch zum Sachbereich des Gleichgewichts in der Gewaltenteilung. Es ist eine Eigenart dieses Sachbereichs, der sowohl die Kompetenzen des Parlamentes wie jene der Regierung umschliesst, dass unterschiedliche Zuständigkeiten beider Gewalten miteinander verglichen und verknüpft werden müssen. Der staatspolitischen Bedeutung des Verhältnisses der beiden politischen Gewalten wird nur eine gesamthafte Betrachtungsweise gerecht.

Für die vorgeschlagene Paketbildung spricht neben dem dargelegten inneren Zusammenhang der Teile auch der Umstand, dass eine Aufteilung nach Einzelfragen schwierige Verknüpfungsprobleme schaffen würde und für die Stimmbürgerin und den Stimmbürger verwirrend wäre. Nur mit einem gesamthaften Paket über die Einführung von WoV (Beschluss 1a) wird das Volk vor eine klare und überblickbare Entscheidung gestellt²¹.

Gleichzeitig, aber in getrennter Abstimmung werden dem Volk zwei weitere Vorlagen unterbreitet: die Globalbudgetinitiative und die verfassungsmässige Verankerung der bisher geltenden Praxis, wonach die für die Finanzen zuständige Kommission die vorzeitige Beanspruchung von dringlichen Nachtragskrediten bewilligen kann.

Die Globalbudgetinitiative steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einführung von WoV, betrifft aber nicht die Gewaltenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat, sondern das Verhältnis der Behörden zum Volk. Weil WoV dazu führen kann, dass Aufgaben der Verwaltung, die bisher in Rechtsnormen enthalten waren, neu im Globalbudget umschrieben werden, besteht die Gefahr, dass die bisherigen Volksrechte inhaltlich geschwächt werden. Dieser Verlust soll mit der Globalbudgetinitiative kompensiert werden. Damit wird ein neues Volksrecht eingeführt, über welches gesondert abzustimmen ist (Beschluss 1b).

Die bisher bestehende Praxis, wonach die Finanzkommission die vorzeitige Beanspruchung dringlicher Nachtragskredite bewilligen kann, ist durch die Verfassung nur ungenügend gedeckt. Dieser Mangel soll im Rahmen der neuen WoV-Gesetzgebung behoben werden, steht aber im übrigen in keinem Zusammenhang mit WoV selber. Über sie ist daher auch gesondert abzustimmen (Beschlussesent-

²¹ So schon die Begründung zur Paketbildung in der Volksabstimmung vom 24. September 1972, als das fakultative Gesetzesreferendum, das fakultative Finanzreferendum und die Finanzkompetenz des Kantonsrates in einer Frage vorgelegt wurden.

wurf 1c). Am bestehenden Verfahren für die Bewilligung von Nachtragskrediten ändert sich damit nichts. Die eigentliche Bewilligungskompetenz verbleibt beim Kantonsrat.

3.3 Gesetzgebungskonzept

Auf der Stufe des Gesetzes sind verschiedene Aufgaben gleichzeitig zu lösen:

- Die Finanzhaushaltsverordnung ist durch ein formelles Gesetz zu ersetzen.
- Für WoV sind die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.
- Die Finanzkontrolle ist nach modernen Gesichtspunkten auszugestalten.
- Die neuen Vorschriften sind mit dem Kantonsratsgesetz (KRG; BGS 121.1), dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; BGS 122.111) und dem Gesetz über die politischen Rechte (GpR; 113.11) in Einklang zu bringen.

Gemeinsames Ziel dieser Vorschriften ist die Führung der Verwaltung durch die politischen Behörden. Traditionell wird die Verwaltungsführung in die Bereiche Aufgaben, Organisation, Personal und Finanzen gegliedert und für jeden Bereich eine gesonderte Rechtsgrundlage geschaffen. Ein integratives Managementkonzept sollte die Aspekte der Verwaltungsführung jedoch möglichst gemeinsam erfassen. Daher wird mit der Umstellung auf WoV eine möglichst weitgehende Zusammenfassung der Rechtsgrundlagen vorgeschlagen. Ausgeklammert werden nur die Aufbauorganisation der Verwaltung und das Personalrecht. Die Verwaltungsorganisation ist vor wenigen Jahren im RVOG neu geordnet worden und steht in engem Zusammenhang mit der Regierungsorganisation. Das Personal bleibt Gegenstand eines gesonderten Personalgesetzes, welches das Rechtsverhältnis zwischen dem Kanton und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern regelt (Dienstverhältnis); die Führung des Personals, die bisher im RVOG geregelt war, gehört hingegen in das neue Gesetz.

Verwaltungsführung soll umfassend verstanden werden als die direkte und indirekte Steuerung des Verwaltens durch Regierungsrat und Kantonsrat nach den diesen je gewaltenteilig zustehenden Kompetenzen. Verwaltungsführung soll ferner wirkungsorientiert erfolgen, d.h. durch Setzen von Zielen und Leistungsvorgaben sowie durch Messung der Wirkungen und Ergebnisse.

Aus diesen Leitlinien ergeben sich folgende Gegenstände des neuen WoV-Gesetzes:

- die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung;
- die Befugnisse zur politischen Verwaltungssteuerung durch den Kantonsrat einerseits, den Regierungsrat andererseits;
- die Regeln der Haushaltsführung;
- die Ordnung der Finanzkontrolle.

Anpassungen werden bei folgenden bestehenden Erlassen erforderlich:

- Kantonsratsgesetz

- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
- Gesetz über die politischen Rechte.

Die Übergangsbestimmungen haben insbesondere darauf zu achten, dass der Prozess der Verwaltungsreform im Zeitpunkt der Inkraftsetzung nicht überall abgeschlossen sein wird, so dass die Ablösung des alten Rechts bereichsweise und schrittweise erfolgen muss.

Parallel zu dieser Vorlage werden gegenwärtig zwei Erlasse tieferer Stufe vorbereitet, die gleichzeitig in Kraft treten sollen. Eine WoV-Verordnung wird die Ausführungsbestimmungen zum WoV-Gesetz enthalten, während eine Revision des Geschäftsreglements des Kantonsrates das Verfahren für die neuen parlamentarischen Instrumente regeln soll.

3.4 Instrumente

3.4.1 Überblick über die Planungs- und Führungsinstrumente

Mit WoV werden etliche neue Instrumente für das Zusammenspiel von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung eingeführt. Daher scheint es angebracht, diese im Überblick darzustellen und ihren Zusammenhang grafisch aufzuzeigen.

Abbildung 1: Übersicht über die Planungs- und Führungsinstrumente unter WoV

	Direkte Steuerung	Indirekte Steuerung	Berichtswesen
Steuerung Regierungsrat	Legislaturplan IAFP		Vollzugskontrolle
Steuerung Kantonsrat	Planungsbeschluss Budgetstruktur mehnjährige Globalbudgets (GB's) Voranschlag	Auftrag Politischer Indikator Detaillierung GB Parlam. Initiative	Geschäftsbericht
Steuerung Regierungsrat / Departemente	Jahresplan Leistungs- und Saldozuweisung Jahreskontrakte Controlling Anreizsystem		Zwischenberichte

Der *Legislaturplan* ist das politische Führungsinstrument des Regierungsrates für die Amtsperiode. Der Regierungsrat setzt darin die Schwerpunkte seiner Politik und bestimmt, welche Ziele er mit welchen Mitteln und in welchen Fristen erreichen will. Der Legislaturplan ist nicht flächendeckend, sondern beschlägt nur die wichtigsten Veränderungen, die beabsichtigt sind.

Der *integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)* ist die flächendeckende, rollende Planung der Staatsaufgaben und -mittel. Er wird vom Regierungsrat jährlich auf jeweils vier Jahre hinaus erstellt. Er setzt die Vorgaben aus dem Legislaturplan zu den übrigen Staatsaufgaben und -mittel ins Verhältnis und verknüpft Leistungen und Finanzen auf der Ebene Aufgabenbereich. Damit formuliert er die Vorgaben, welche in den Globalbudgets auf der Ebene der Produktgruppen umzusetzen sind. Er kann Ziele des Legislaturplans abändern, wenn unerwünschte Entwicklungen neue Massnahmen erforderlich machen (Massnahmenplan).

Der *Planungsbeschluss*: Der Kantonsrat nimmt Legislaturplan und IAFP nur zur Kenntnis, weil diese Instrumente zur Planungsverantwortung des Regierungsrates gehören. Der Kantonsrat soll aber auf die Planung Einfluss nehmen können, indem er dazu Anstoss gibt oder daran Korrekturen vornimmt. Dazu dient der Planungsbeschluss. Damit kann der Kantonsrat den Regierungsrat verpflichten, eine Staatsaufgabe in bestimmter Richtung zu entwickeln. Dies kann jederzeit geschehen; zu Beginn der Amtsperiode können Planungsbeschlüsse gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des Legislaturplans verabschiedet werden. Der Planungsbeschluss setzt dem Regierungsrat eine Richtlinie, welche Vorrang vor dessen eigener Planung hat; allerdings kann der Regierungsrat in begründeten Fällen davon abweichen.

Die *Budgetstruktur* bestimmt die Kompetenzgrenze zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bei der Globalbudgetierung. Sie sagt für jede Staatsaufgabe aus,

- auf welcher Globalisierungsstufe der Kantonsrat den rechtlich verbindlichen Finanzsaldo festlegen darf (Finanzseite des Globalbudgets, Saldovorgabe) und
- auf welcher Ebene der Aufgabenerfüllung der Kantonsrat die Wirkungs- oder Leistungsziele bestimmen darf (Leistungsseite des Globalbudgets, Produktgruppe).

Der Kantonsrat beschliesst die Budgetstruktur – gewissermassen den neuen „Kontenplan“ – zu Beginn der Amtsperiode für vier Jahre, indem er für jeden Aufgabenbereich (oder für die entsprechende Dienststelle) die Ebene seiner Kompetenzen festlegt. Er kann dabei die von der Verwaltung entworfene Definition der Produktgruppen übernehmen, darf diese aber durch weitere Produkte ergänzen oder um einzelne Produkte kürzen. In politisch umstrittenen Bereichen mag er die Ebene, auf welcher er die Produktgruppe definiert, tiefer setzen, in Routinebereichen höher. Dadurch nimmt die Kompetenzgrenze eine „Zinnenstruktur“ an, welche durch die ganze Verwaltung läuft. In der Regel wird die Finanzseite stärker globalisiert als die Leistungsseite, so dass für mehrere Produktgruppen eine gemeinsame Saldovorgabe beschlossen wird.

Die gesetzliche *Kompetenzaufteilung* sieht dabei vor, dass der Kantonsrat für jedes Globalbudget einen Saldo von Aufwand und Ertrag festlegt und für jede Produktgruppe die Ziele bestimmt. Bei der

Bestimmung der Saldovorgabe für das Globalbudget werden neben dem Saldo von Aufwand und Ertrag aus der Erfolgsrechnung die von den Dienststellen beeinflussbaren interne Leistungsbezüge / -erstellungen saldowirksam verrechnet. Die Indikatoren und Standards der Produktgruppe sowie alle Elemente auf der Ebene der Produkte werden vom Regierungsrat bestimmt, der auch die Aufteilung der Saldovorgaben auf die Produkte vornimmt.

Das *mehrfährige Globalbudget* ist das mittelfristige budgetäre Steuerungsinstrument des Kantonsrates. Für jeden in der Budgetstruktur definierten Bereich (Aufgabenbereich oder Dienststelle) beschliesst der Kantonsrat eine mehrjährige Saldovorgabe und für jede Produktgruppe einen Leistungsauftrag (in Form von Zielen). Dieser Beschluss bindet den Regierungsrat und ermächtigt ihn, Verpflichtungen einzugehen. Der Kantonsrat kann seine Vorgaben allerdings im Voranschlag ändern, soweit keine rechtlichen Bindungen entgegenstehen.

Der *Voranschlag* ist das kurzfristige budgetäre Steuerungsinstrument des Kantonsrates. Auf der Ebene der Globalbudgets enthält er die aus den mehrjährigen Globalbudgets abgeleiteten Jahresziele und Jahrestanchen. Auf der Ebene Gesamtstaat fasst er die Saldovorgaben der Globalbudgets zum Staatsbudget zusammen.

Der *Auftrag* ist das indirekte Steuerungsinstrument des Kantonsrates. Wie die Motion verpflichtet er den Regierungsrat, den Kantonsrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen; darüber hinaus dient er auch als Richtlinie gegenüber dem Regierungsrat in Bereichen, welche diesem zur Verantwortung zugewiesen sind. Im Budgetbereich dient der Auftrag insbesondere dafür, die Produkteebene indirekt zu steuern, im Rechtsetzungsbereich dazu, Einfluss auf die Verordnungsebene zu nehmen. In beiden Fällen ist der Regierungsrat jedoch nicht an den Auftrag gebunden, sondern darf davon abweichen, wenn er dafür gute Gründe hat. Er muss allerdings darüber Rechenschaft ablegen.

Der *politische Indikator* ist eine besondere Ausgestaltung des Auftrags. Der Kantonsrat kann damit den Regierungsrat verpflichten, einen Indikator, den dieser selber nicht vorsehen würde, zu definieren. Jede Kommission des Kantonsrates hat Anrecht auf eine beschränkte Anzahl solcher politisch wichtiger und meist aufwändiger Indikatoren. Damit soll das parlamentarische Informationsbedürfnis gedeckt und die politische Sicht des Kantonsrates im administrativen Indikatorensystem gewahrt werden.

Die *Detaillierung des Globalbudgets* ist eine Sanktion gegenüber unerfüllten Aufträgen im Budgetbereich. Ist die Umsetzung eines beschlossenen Auftrags um ein Jahr überfällig, so kann der Kantonsrat die in der Budgetstruktur vorgenommene Delegation von Entscheidungskompetenzen im Einzelfall zurücknehmen und für ein bestimmtes Produkt eine besondere Saldovorgabe beschliessen oder einen Leistungsauftrag erteilen.

Die *parlamentarische Initiative* ist ebenfalls eine Sanktion. Sie greift nur, wenn ein Planungsbeschluss oder ein Auftrag nicht erfüllt wird und der Kantonsrat anstelle des Regierungsrates selbständig eine Massnahme treffen will. Er ist dabei an seine Gesetzgebungskompetenz gebunden, muss aber das Vorverfahren nicht durch den Regierungsrat führen lassen.

Der *Jahresplan* ist das Steuerungsinstrument der Departemente. Er konkretisiert den Legislaturplan und den IAFP auf Stufe Verwaltung. Er ist Grundlage des verwaltungsinternen Controllings und dient auch der Oberaufsicht des Kantonsrates als Basis für den Soll-Ist-Vergleich.

Die *Leistungs- und Saldozuweisung* ist die Kompetenz des Regierungsrates, die Budgetbeschlüsse des Kantonsrates, welche nur die Aufgaben der Verwaltung betreffen, auf die Organisation der Verwaltung umzulegen. Die Budgethoheit des Kantonsrates soll die Organisationskompetenz des Regierungsrates nicht schmälern. Es ist daher dessen Sache, zu bestimmen, welche Verwaltungseinheiten welche Leistungen mit welchen finanziellen Mitteln zu erbringen haben. Insbesondere kann der Regierungsrat Globalbudgets auf mehrere Dienststellen aufteilen.

Der *Jahreskontrakt* ist die Vereinbarung zwischen Departement und Dienststelle über deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Er setzt alle übergeordneten Vorgaben, insbesondere das Globalbudget, auf der Ebene der Dienststelle um. Er ist auch Grundlage für die Bemessung des Anreizsystems.

Das *Controlling* ist der Steuerungsprozess von Zielfestlegung, Planung, Umsetzung und Kontrolle, welcher dank den Mitteln der Globalbudgetierung wesentlich verfeinert werden kann. Die Ziele und Kennzahlen der Globalbudgetierung und die Berichterstattung über die Zielerreichung liefern der Amtsleitung, dem Departement, dem Regierungsrat und dem Kantonsrat eine stufengerecht verdichtete Information über den Stand der Aufgabenerfüllung und der Mittelverwendung. Der Umfang an Information wird jeweils an die Entscheidungen angepasst, welche auf der betreffenden Stufe zu treffen sind.

Das *Berichtswesen* ist Teil des Controllings. Auf den Stufen von Regierung und Verwaltung werden innerhalb des Jahres *Zwischenberichte* erstattet, auf der Stufe Kantonsrat jährlich ein *Geschäftsbericht* und eine Vollzugskontrolle zum IAFP sowie alle vier Jahre eine Vollzugskontrolle zum Legislaturplan.

Das *Anreizsystem* gestattet dem Regierungsrat, Dienststellen zu belohnen, welche dank besonderer Anstrengungen die geforderte Leistung erbringen, ohne die Saldovorgabe auszuschöpfen. Nach Vorgaben des Regierungsrates können Reserven, sog. Anreizsystem-Reserven, geschaffen werden, die für betriebliche Zwecke zu verwenden sind.

Die hier geschilderten Planungs- und Führungsinstrumente unter WoV lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- *direkte Steuerung:* Die meisten Instrumente stellen Gefässe dar, in welchen die Kompetenzen der zuständigen Instanz ausgeübt werden. Sie schaffen unmittelbar Verpflichtungen der nachgeordneten Instanz und haben Weisungscharakter. Typische Beispiele sind der Voranschlag (Kantonsrat) und der Jahreskontrakt (Departement).
- *Indirekte Steuerung:* Andere Instrumente gestatten nur indirekt oder mit Verzögerung Einfluss auf das Handeln der nachgeordneten Instanz zu nehmen. Typische Beispiele sind die parlamentarischen Vorstösse, insbesondere der Auftrag oder der politische Indikator. Die Detaillierung des Globalbudgets und die parlamentarische Initiative wirken zwar direkt, aber erst mit Verzögerung und sind von einem andern Instrument abhängig.
- *Berichtswesen:* Die Berichterstattung gewährleistet die Rückkopplung der Entscheide an ihre Auswirkungen. Sie schliesst den Steuerungskreislauf unter WoV.

Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung sind mit einigen dieser Instrumente bereits aus der Versuchsperiode, die seit 1996 läuft, vertraut. Trotzdem wird das Instrumentarium von WoV auf Dauer

nur Erfolg haben, wenn auf allen Stufen eine gründliche *Ausbildung* stattfindet. Denn die wirkungsorientierte Verwaltungsführung benötigt in erster Linie einen *Kulturwandel* im Zusammenspiel aller Beteiligten. Die Instrumente zeigen an, in welcher Richtung dieser Wandel erfolgen soll. Wirksam werden sie aber nur, wenn allseits die Bereitschaft und die Fähigkeit entwickelt wird, die Veränderung mitzutragen.

3.4.2 Das Verhältnis von Rechtsetzung, Planung und Führung unter WoV

Die hier dargestellten Instrumente der Planung und Führung ergänzen die Rechtsetzung. Diese bleibt auf all ihren Stufen die primäre Steuerung im Staat. Sie bestimmt die wichtigen Ziele und setzt die Grenzen für die ihr nachgeordneten Steuerungsmittel der politischen Behörden. Für dieses Verhältnis sind folgende Grundsätze massgeblich:

Der Kantonsverfassung und dem formellen Gesetz sind alle wichtigen und grundlegenden Ziele vorbehalten, nach welchen sich Planung und Führung im Kanton richten müssen.

WoV darf sich nur innerhalb des Spielraums bewegen, den die Rechtsetzung offen lässt. Verfassung, Gesetz und Verordnung (auch jene des Regierungsrates) haben Vorrang vor allen Planungs- und Budgetbeschlüssen.

Ziel- und Wirkungsorientierung ist nicht erst im WoV-Bereich möglich, sondern bereits auf der Stufe der Rechtsetzung erwünscht. Gesetzliche Ziele und Wirkungen haben allerdings einen andern Charakter als jene Ziele und Wirkungen, von denen unter WoV die Rede ist:

- Gesetzliche Ziele sind typischer Weise statisch oder doch langfristiger Natur. Sie umschreiben eine Daueraufgabe oder ein Endziel.
- WoV- Ziele sind dynamisch, d.h. sie sind Veränderungsziele gegenüber einem aktuellen Stand der Erreichung der vom Gesetz vorgeschriebenen Ziele. Sie umschreiben einen Meilenstein, der auf dem Weg zu einem gesetzlichen Ziel innerhalb einer bestimmten Frist zu erreichen ist. WoV- Ziele sind damit Teilziele gesetzlicher Ziele.

Die Wirkung eines Gesetzes ist dementsprechend das Erreichen des gesellschaftlichen Zustands, der dem gesetzlichen Ziel entspricht. Die Wirkung eines unter WoV erstellten Produktes ist die Veränderung, welche das Produkt in Richtung auf das gesetzliche Ziel verursacht.

Damit sind die Ziel- und Wirkungsbegriffe im Rechtsetzungs- und im WoV- Bereich unterschiedlich. Wenn wir über Gesetze sprechen, reden wir daher besser von Aufgaben und ihrer Erfüllung – auch wenn wir diese Aufgaben und die Messung der Aufgabenerfüllung so genau wie möglich fassen sollen. Bei konkreten gesetzlich geregelten Massnahmen ist es auch sinnvoll, von Wirkungen zu sprechen – nur können diese in der Regel nicht in verbindlicher Weise mit den dafür erforderlichen Finanzen gekoppelt werden. Erst im Bereich der Planung und Budgetierung unter WoV reden wir sinnvoller Weise von Leistungen und Finanzen und versuchen, diese auf messbare Wirkungen auszurichten.

Die Frage der Wirksamkeit bedeutet ebenso Unterschiedliches, je nachdem welchen Bereich sie betrifft: Politikevaluation, Gesetzesevaluation oder Wirkungsprüfung zu Verwaltungsmassnahmen. Entspre-

chend ist auch das Instrumentarium für die Wirkungskontrolle zu differenzieren (z. B. Evaluation, Monitoring, Controlling).

Die Aufgabe des Kantonsrates, auf die Wirksamkeit aller Massnahmen des Kantons zu achten, schliesst die Kompetenz ein, in allen Steuerungsbereichen sämtliche geeigneten Instrumente der Wirkungskontrolle einzusetzen. Dabei dient die hier skizzierte Hierarchie von Rechtsetzung, Planung und Führung als Massstab.

3.4.3 Das Gleichgewicht der Gewaltenteilung unter WoV

Die Planungs- und Führungsinstrumente, welche WoV neu anbietet oder in ihrer Wirkung verstärkt, tragen je zu einer neuen Ausgestaltung des Machtverhältnisses zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bei. Ziel ist, die neuen Möglichkeiten so zu verteilen, dass das bestehende Gleichgewicht unter den Gewalten unter veränderten Verhältnissen gewahrt bleibt. Die nachfolgende Grafik zeigt, welche Instrumente welche Behörde in ihren Steuerungsmöglichkeiten stärkt. Sie kann freilich nicht mehr als einen Hinweis geben. Die Gewichtung der Veränderungen kann nicht quantifiziert werden.

Abbildung 2: Das (neue) Gewaltenteilungsgleichgewicht unter WoV, dargestellt an den einzelnen WoV-Instrumenten und den Zuständigkeiten

	WoV-Instrumente des Kantonsrates	WoV-Instrumente des Regierungsrates
Planung	Planungsbeschluss Definition der Budgetstruktur	Legislaturplan Integrierter Aufgaben- und Finanzplan Jahresplan
Budgetäre Steuer- ung (ein- und mehrjährig)	Direkt: Ziele der Produktgruppen Indirekt: Auftrag Politischer Indikator Detallierung Globalbudget Parlamentarische Initiative	Globalisiertes Budget / Saldobudgetierung Standards und Indikatoren auf Produktgruppenebene Ziele, Standards und Indika- toren auf Produktebene
Führungsinstru- mente auf der operati- ven Ebene der Verwaltung		Leistungs- und Saldozuwei- sung in Jahreskontrakten Controlling Anreizsystem

..... = Leistungssteuerung Globalbudget

Zu den Instrumenten im Einzelnen:

- *Legislaturplan, IAFP und Jahresplan* sind unter WoV sehr wirksame Instrumente in der Hand von Regierungsrat und Departementen, um Politik und Verwaltung auf die Ziele der Regierung auszurichten.
- Der *Planungsbeschluss* ist das entsprechende Instrument in der Hand des Kantonsrates, um auf die Planungen des Regierungsrates Einfluss zu nehmen.
- *Mit der Globalisierung / Saldobudgetierung* tritt der Kantonsrat einen Teil seiner Budgetkompetenz an den Regierungsrat ab. Dieser gewinnt damit Entscheidungs- und Handlungsfreiheit.
- Die Ergänzung des Budgets durch eine *Leistungsseite* stärkt beide Behörden, ebenso die Einführung von *mehrfährigen Globalbudgets*. Die Output-Orientierung und die mittelfristige Ausrichtung gestatten eine Konzentration auf die politisch wichtigen Fragen.

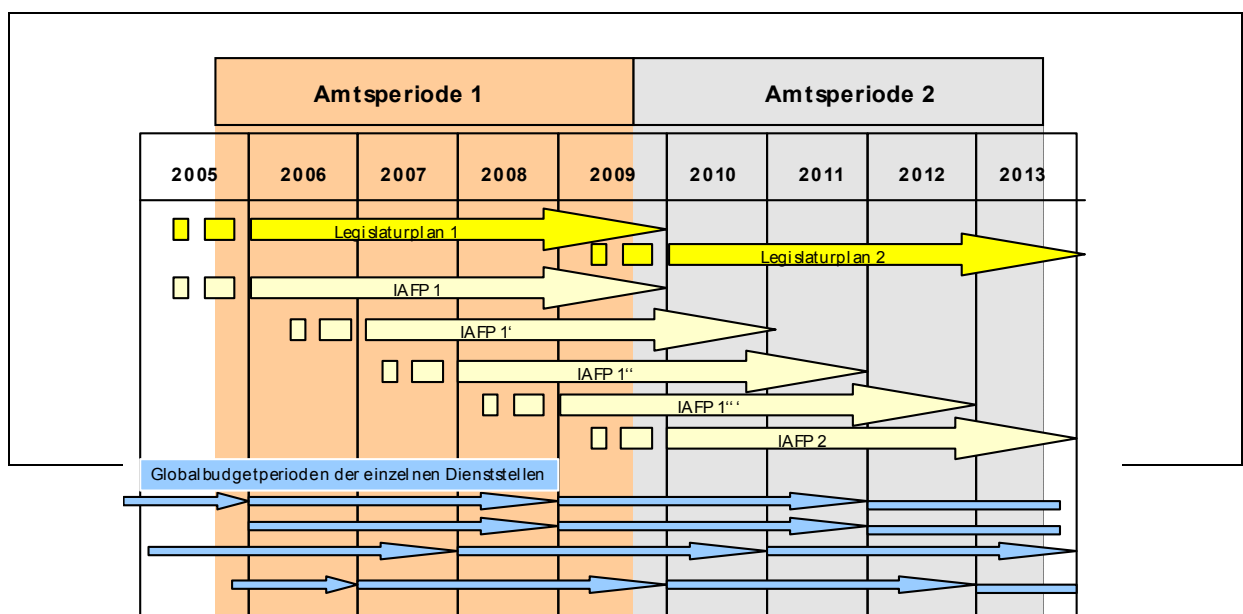
- Der Kantonsrat gewinnt an Steuerungskraft gegenüber Regierung und Verwaltung, indem er die *Budgetstruktur* und die *Ziele* der Produktgruppen festlegen kann.
- Der Regierungsrat gewinnt dadurch, dass ihm die Bestimmung der *Indikatoren und Standards* der Produktgruppen sowie die gesamte *Produkteebene* delegiert werden. Er kann damit die Verwaltung besser steuern.
- Als Kompensation für die an den Regierungsrat delegierten Kompetenzen gewinnt der Kantonsrat indirekten oder verzögerten Einfluss durch die Instrumente *Auftrag* und *politischer Indikator* sowie durch die Sanktionsmittel *Detaillierung des Globalbudgets* und *parlamentarische Initiative*.
- Der Regierungsrat gewinnt mit der *Leistungs- und Saldozuweisung* Spielraum für die Verteilung der Aufgaben und Mittel in der Verwaltung.
- Die *Jahreskontrakte* werten den Führungsprozess zwischen Departement und Amt auf.
- Das *Controlling* verbessert die laufende Führung durch Departement und Regierungsrat.
- Das *Anreizsystem* verschafft dem Regierungsrat eine zusätzliche Möglichkeit, die Verwaltung für seine Ziele zu motivieren.

Welchen Einfluss das neue Instrumentarium auf die faktische Machtverteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat haben wird, lässt sich erst erkennen, wenn sich der Gebrauch der Instrumente eingebürgert hat. Aus heutiger Sicht lässt sich immerhin sagen, dass die Vorschläge jeder Instanz einen angemessenen Anteil am gewonnen Steuerungspotenzial gewähren. Damit erscheint die Vorlage insgesamt als ausgewogen.

3.4.4 Zeitablauf der Planung und Budgetierung unter WoV

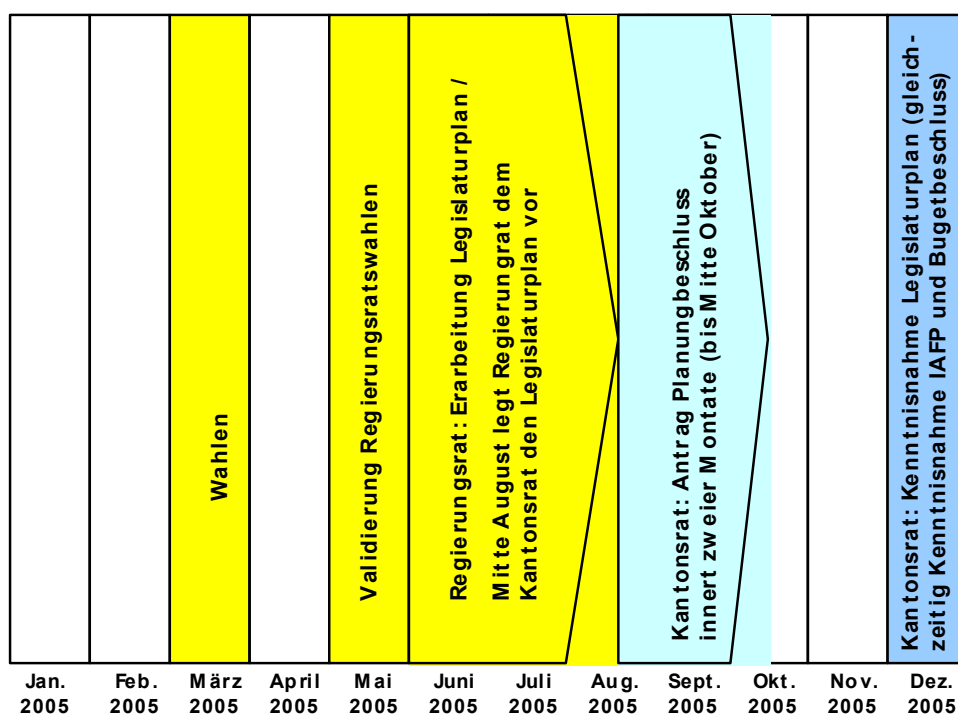
Die Planung und Budgetierung unter WoV erfordert ein Zusammenspiel von Legislaturplan, IAFP, Planungsbeschluss, Globalbudgets und Voranschlag. Dabei treffen unterschiedliche Fristigkeiten und Zeitabläufe aufeinander. Das nachstehende Schaubild zeigt, wie diese aufeinander abgestimmt werden können.

Abbildung 3: Zeitablauf der Planung und Budgetierung unter WoV am Beispiel der Amtsperioden 2005–2009 und 2009–2013



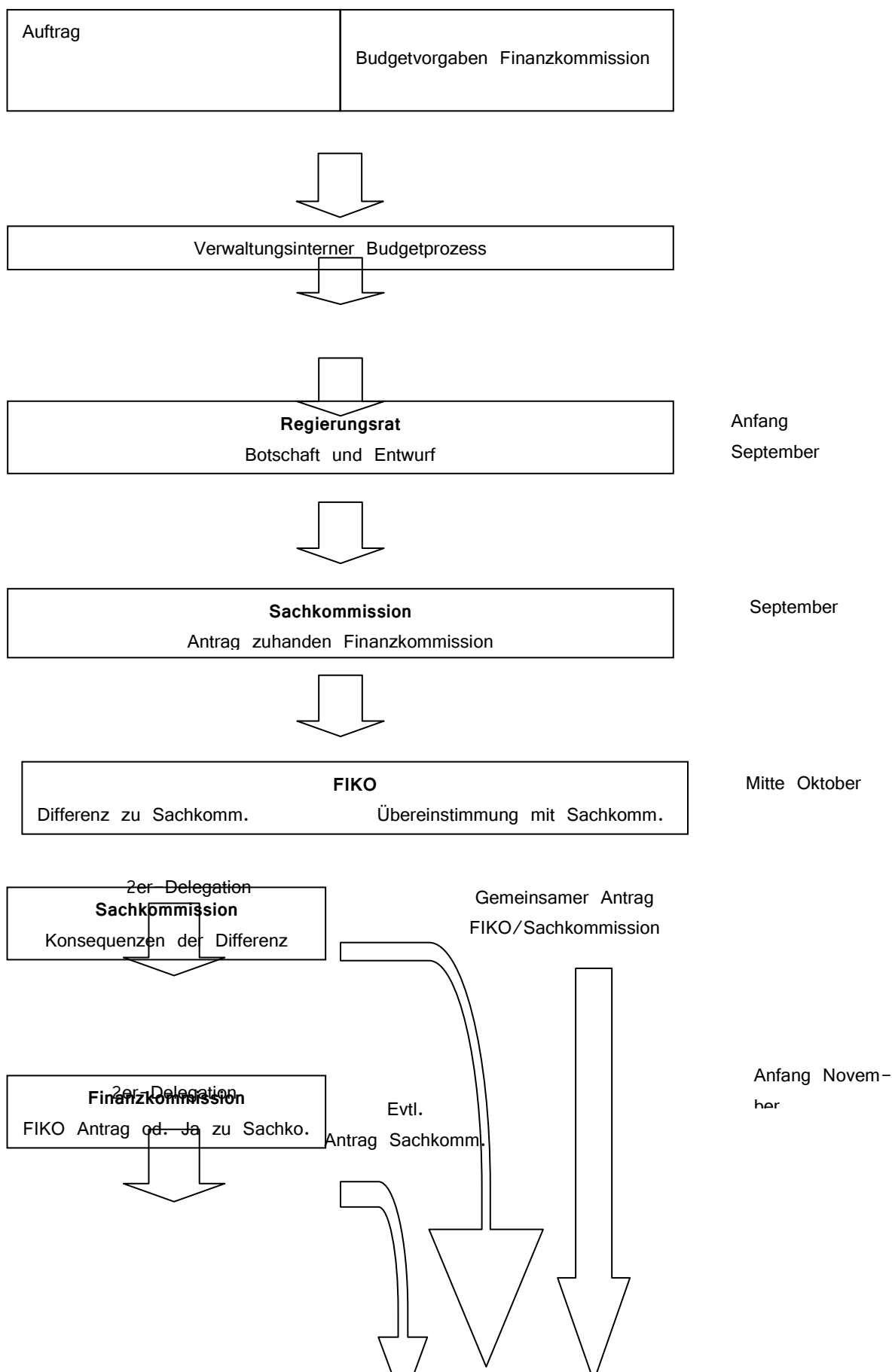
Das erste Jahr der Amtsperiode wird im Detail dargestellt, um zu zeigen, wie der Planungsbeschluss zum Legislaturplan behandelt werden kann:

Abbildung 4: Behandlung Planungsbeschluss und Legislaturplan, dargestellt am Beispiel des Jahres 2005



In ähnlicher Weise lassen sich die verschiedenen Instrumente des jährlichen Budgetierungsprozesses aufeinander abstimmen.

Abbildung 5: Ablaufdiagramm Globalbudgetbehandlung



Antrag FIKO / Sach-
kommission

Evtl.
Antrag FIKO



Kantonsrat Entscheid

3.5 Haushaltführung

Die Grundsätze der Haushaltführung beinhalten zum einen die bisherigen Vorschriften der Finanzhaushaltsverordnung. Zum andern werden die unter WoV nötigen Instrumente verankert. So finden sich in der Finanzhaushaltsverordnung bisher nur Bestimmungen zur finanzwirtschaftlichen Rechnung. Diese werden neu – den Anforderungen von WoV entsprechend – mit Bestimmungen der betriebswirtschaftlichen Rechnung ergänzt.

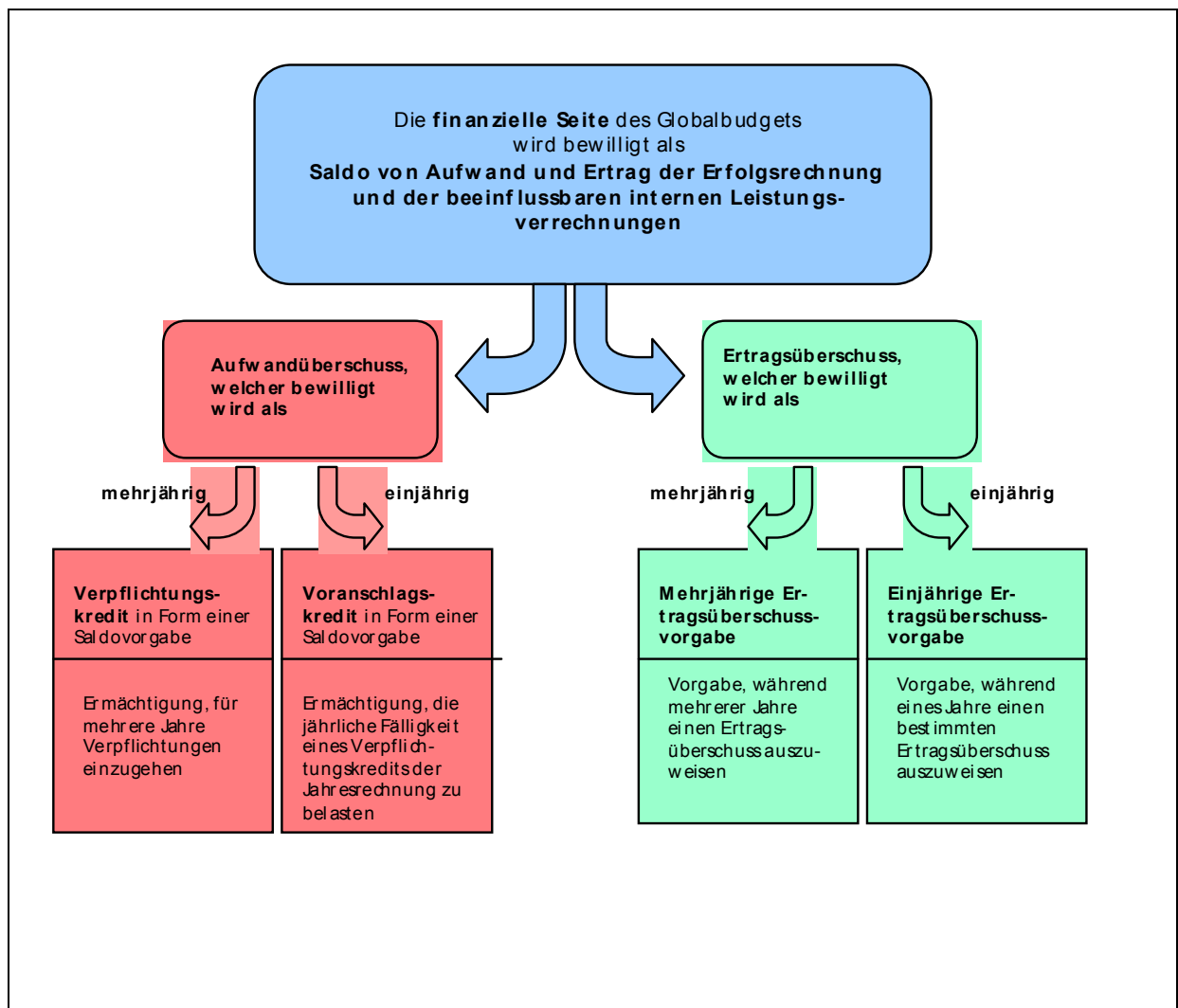
Die Ausgabe und insbesondere die Abgrenzung der gebundenen und neuen Ausgabe ist bisher gesetzlich nicht geregelt. Dem Begriff der Ausgaben sowie der erwähnten Abgrenzung kommt insofern rechtliche und politische Bedeutung zu, weil sich daraus die Kompetenz des ausgabenbefugten Organs (Kantonsrat/Regierungsrat) ableitet. Der Entwurf sieht vor, die Begriffe neu gesetzlich zu verankern, da sie von grundsätzlicher Bedeutung sind. Entsprechend der bisherigen Praxis werden dabei die vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze und Definitionen übernommen²².

Die Regelung der Kreditarten wird zumindest teilweise auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt. Der Entwurf sieht vor, dass die bisherigen Kreditbegriffe auch unter dem neuen WoV-Gesetz möglichst beibehalten werden. Unterschieden wird wie bisher zwischen Verpflichtungs- und Voranschlagskredit sowie Zusatz- und Nachtragskredit. Verzichtet wird auf die bisherige Unterscheidung der Verpflichtungskredite in Rahmen- und Objektkredit.

Die Kreditbewilligung umfasst nicht mehr ein detailliertes Budget, sondern die Verpflichtungs- und Voranschlagskredite werden *netto* als Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung (Aufwand- oder Ertragsüberschussvorgabe) beschlossen. Bei der Bestimmung des Saldovorgabe werden die von den Dienststellen beeinflussbaren internen Leistungsverrechnungen budgetwirksam integriert. Nach der geltenden Rechtsordnung unterliegt ein Beschluss über Verpflichtungs- und Voranschlagskredit dem Bruttoprinzip, d.h. dass ein Ausgabenbeschluss über die Gesamtausgaben, ohne Abzug allfälliger Einnahmen wie Subventionen oder anderer Zuwendungen gefasst werden muss. Solche Ausgabenbeschlüsse werden – wenn auch nur noch vereinzelt – auch bei einer flächendeckenden Einführung von WoV weiterhin nötig sein (z.B. Beschluss über die Ausrichtung von Staatsbeiträgen). Die traditionellen Ausgabenbeschlüsse erfolgen somit in der Form des Verpflichtungs- bzw. Voranschlagskredites, die Ausgabenbeschlüsse für Globalbudgets werden hingegen als Verpflichtungs- bzw. Voranschlagskredit *in Form einer Saldovorgabe* beschlossen. Für die Kreditbewilligung von Globalbudgets ist zudem eine weitere Ergänzung der Terminologie aus folgendem Grund nötig: Globalbudgets können sowohl mit einer negativen (Aufwandüberschuss) wie auch mit einer positiven Saldovorgabe (Ertragsüberschuss) beschlossen werden. Eine „Aufwandüberschussvorgabe“ wird in Form eines Kredites bewilligt. Globalbudgets, welche einen bestimmten Ertragsüberschuss auszuweisen haben, kann diese Vorgabe jedoch nicht mittels eines Kredites erteilt werden, da ein Kredit definitionsgemäss einen negativen Saldo umfasst. Solche Globalbudgets sind mit einer mehrjährigen bzw. einjährigen Ertragsüberschussvorgabe auszustatten. Bei den Kreditarten der Globalbudgets lassen sich schematisch somit folgende Arten unterscheiden:

²² Vgl. statt vieler BGE 125 I 91

Abbildung 6: Kreditarten



Neuerungen sind ebenfalls im Nachtragskreditverfahren vorgesehen. Ein Nachtragskredit ist neu nicht nur dann zu beantragen, wenn ein höherer Aufwandüberschuss erzielt wird, als dies beschlossen wurde, sondern auch dann, wenn ein tieferer Ertragsüberschuss erzielt wird, als im Voranschlag beschlossen. In beiden Fällen wird das vorgesehene finanzielle Ergebnis nicht erreicht und der Staatshaushalt zusätzlich belastet, weshalb eine Korrektur des Budgets beantragt werden muss. Eine Überschreitung der Aufwandüberschussvorgabe bzw. eine Unterschreitung der Ertragsüberschussvorgabe kann durch Reserven kompensiert werden. Solange ein Nachtragskredit die Höhe von Fr. 50'000.— nach Anrechnung der bezogenen Reserven nicht übersteigt, bewilligt diese der Regierungsrat, andernfalls ist der Kantonsrat zuständig.

Weiter sieht der Gesetzesentwurf vor, dass auf der Ebene der Produktgruppen die Kosten und Erlöse ausgewiesen werden. Im Unterschied zum Saldo von Aufwand und Ertrag (inkl. beeinflussbarer interner Leistungsverrechnungen), welcher der Kantonsrat auf der Ebene des Globalbudgets beschliesst, werden den Produktgruppen damit auch die sogenannten Overheadkosten, die kalkulatorischen Kosten sowie die übrigen internen Verrechnungen zugerechnet. Der bei den Produktgruppen ausgewiesene Saldo zeigt damit die Nettokosten an, welche für die Erstellung der

Leistungen einer Produktgruppe anfallen und dient der Verrechnung von Leistungen gegenüber Dritten (bspw. Spezialfinanzierungen) oder für “make or buy”-Entscheidungen auf der Ebene der Verwaltung.

3.6 Finanzkontrolle

Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle wurde bis anhin in der FHV sowie deren Stellung in § 48 Kantonsratsgesetz geregelt. Der Reformprozess unter WoV macht eine Verstärkung der Finanzkontrolle erforderlich. Mit einer Stärkung der Stellung der Finanzkontrolle und der Betonung ihrer Unabhängigkeit von Regierung und Parlament soll diesen neuen Anforderungen Rechnung getragen werden.

Die Bestimmungen zur Finanzkontrolle lehnen sich stark an das Mustergesetz der Fachvereinigung der Kantonalen Finanzkontrollen und an das Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0) an. Die Finanzkontrolle wird mit dem vorliegenden Gesetz-entwurf als fachlich selbständige und unabhängige Revisionsstelle gestärkt. Die Finanzkontrolle ist zwar nach wie vor in die Verwaltung eingebunden und dem Finanzdepartement administrativ zugeordnet. Ihre Unabhängigkeit wird jedoch gestärkt durch eine erhöhte Eigenverantwortlichkeit bei der Festlegung der von ihr benötigten Ressourcen. Die Finanzkontrolle bestimmt und verantwortet die von ihr benötigten Mittel (Sach- und Personalaufwand) selber gegenüber dem Parlament. Das zuständige Departement oder der Regierungsrat haben keine Einflussmöglichkeit auf die angebehrten Ressourcen der Finanzkontrolle.

Die Aufgaben der Finanzkontrolle werden auf die neuen Anforderungen von WoV ausgerichtet. Ihre Prüfungstätigkeit wird sich vermehrt auf die Leistungs- und Wirkungsseite verlagern²³. Ihre Finanzaufsicht umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung. Der Revisionsauftrag umfasst auch WoV-spezifische Elemente wie die Prüfung der Kostenrechnung, der Richtigkeit der Berichterstattung oder der Einhaltung der Rahmenbedingungen von WoV.

Die Aufgaben der externen und internen Revisionsstelle werden von einer einzigen Institution, der Finanzkontrolle, wahrgenommen (monistisches Finanzaufsichtssystem). Die Finanzkontrolle unterstützt sowohl den Kantonsrat bei der Oberaufsicht über die Verwaltung als auch den Regierungsrat bei der Dienstaufsicht. Sie unterstützt nebst der Finanzkommission alle kantonsrätlichen Kommissionen mit Oberaufsichtsfunktion. An dieser Organisationsform soll weiterhin festgehalten werden, da sich diese in der Vergangenheit bewährt hat und unserem politischen System entspricht. Eine Loslösung der Finanzkontrolle aus der Verwaltung hätte zudem den Nachteil, dass der Regierungsrat die Finanzkontrolle als wichtiges Instrument der internen Revision für die Dienstaufsicht verlieren würde. Wesentlich ist, dass die Finanzkontrolle durch andere Massnahmen (wie Budgetautonomie, selbständige Festlegung des Prüfprogrammes, keine Belastung durch Vollzugsaufgaben, etc.) in ihrer Unabhängigkeit und Selbständigkeit gestärkt wird.

Die Finanzkontrolle nimmt nach bisheriger Praxis und auch nach der vorliegenden Konzeption keine Controllingaufgaben wahr. Das Controlling dient der Unterstützung der Führung; die Finanzkontrolle hingegen übt ihre Finanzaufsichtsfunktion als unabhängige Stelle aus, ohne dass sie sich in die Führungsverantwortung in der Verwaltung einbindet. In der Lehre wird denn auch gefordert, dass eine klare Trennung zwischen Controlling und Revision angestrebt werden sollte, damit die Finanzkon-

²³ K. SCHEDLER, Ansätze, (FN 1), S. 175

trolle „zu ihrer notwendigen Unabhängigkeit zurückfindet²⁴“. Die Abgrenzung und das Zusammenspiel beider Bereich wird wie folgt definiert²⁵: „Während das Controlling mit Zahlen operiert, die es grundsätzlich als richtig erachtet, ist es die Aufgabe der Revision, diese Richtigkeit zu hinterfragen. Controlling baut Systeme zur Planung, Information und Kontrolle auf, betreibt sie und ist dafür besorgt, sie auf aktuellem Stand zu halten. Es erfasst und interpretiert die notwendigen Daten und steht dazu permanent in Kontakt mit den Verwaltungsstellen. Es ist Teil der Verwaltung. Revision hingegen prüft lediglich das richtige funktionieren der Systeme und die Einhaltung von Richtlinien. Sie ist nicht Teil der geprüften Verwaltung.“

²⁴ K. SCHEDLER, Ansätze, (FN 1), S. 180

²⁵ K. SCHEDLER, Ansätze, (FN 1), S. 180f.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Gegensatz zur traditionellen, inputgesteuerten Verwaltungsführung verlangt WoV zwingend einen Ausbau des Controllings auf allen Ebenen. Für die inputgesteuerte Verwaltung reicht die Finanzbuchhaltung als „Controllinginstrument“ aus. Der Finanzbuchhaltung kann entnommen werden, ob die Dienststellen ihr Budget eingehalten haben oder nicht.

Mit WoV hingegen werden Leistungen und Finanzen miteinander verknüpft. Auf allen Stufen (Parlament-Regierung; Regierung-Departemente; Departemente-Globalbudgetdienststellen; Globalbudget-Dienststellen) wird mit Zielsetzungen und Leistungsaufträgen geführt und für die Erfüllung der Zielsetzungen ein Budget in Form einer Saldovorgabe zur Verfügung gestellt. Damit wird auch die Controlling-Aufgabe anspruchsvoller. Neben der Einhaltung der Budgets muss auch die Zielerreichung / Wirkung mittels aussagekräftiger Indikatoren gemessen und stufengerecht dokumentiert werden.

Zur Wahrnehmung dieser anspruchsvollen Aufgaben wird mit der flächendeckenden Einführung von WoV ein Ausbau der personellen Kapazitäten im Bereich Controlling notwendig sein. Wir rechnen mit je einer zusätzlichen Stelle bei der Finanzkontrolle, bei den Parlamentsdiensten sowie beim Amt für Finanzen, welches den zentralen WoV-Controllerdienst sicherstellt. Weiter werden die Controllingfunktionen punktuell, in einzelnen Verwaltungsbereichen, weiter ausgebaut werden müssen. Insgesamt rechnen wir mit Mehrkosten in der Grössenordnung von rund 700'000 Franken jährlich.

Auf der anderen Seite steht den Kosten ein Nutzen gegenüber, der allerdings schwer zu quantifizieren ist. Die verbesserten Steuerungsinstrumente unter WoV erlauben, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und korrigierende Massnahmen rechtzeitig zu ergreifen. WoV fördert zudem das unternehmerische Denken in der Verwaltung. Im Rahmen des Projekts SO+, Massnahmen zur Reformierung der staatlichen Tätigkeiten und zur Sanierung des kantonalen Finanzhaushalts, wurde das längerfristige Einsparpotenzial aufgrund der flächendeckenden Einführung von WoV auf ca. 5 Mio. Franken jährlich geschätzt (RRB Nr. 1489 vom 22. August, 2000, Massnahme 27, S. 48). Weiter wurde in diesem Bericht mit Kosteneinsparungen aufgrund besserer Führungsinformationen aus der Kosten-/Leistungsrechnung von 1,7 Mio. Franken gerechnet. (Massnahme 29, S. 50).

Den jährlich wiederkehrenden, prognostizierten Mehrkosten von rund 700'000 Fr. steht damit ein jährlich wiederkehrender, geschätzter Nutzen von insgesamt rund 6,7 Mio. Franken gegenüber.

5. Bezug zum Leitbild und Regierungsprogramm

Der vorliegende Entwurf entspricht in optimaler Weise den Vorstellungen des Leitbildes. Dieses sieht in Ziffer 3 die Sicherstellung der wirkungsorientierten Verwaltung vor. Das Regierungsprogramm präzisiert, dass die rechtlichen, organisatorischen und kulturellen Voraussetzungen für die flächendeckende Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geschaffen werden. WoV als Führungs- und Lenkungsinstrument der kantonalen Verwaltung soll qualitativ und quantitativ weiterentwickelt werden. Die Vorlage zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung entspricht damit vollumfänglich dem erwähnten Leitsatz und den Zielen des Regierungsprogramms. Der vorgesehene Termin – Vernehmlassungsentwurf für ein WoV-Gesetz im Jahre 2002 – ist ebenfalls eingehalten.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Erläuterungen zu den Verfassungsvorlagen

6.1.1 Beschluss 1a: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Artikel 34 Volksauftrag

Die Volksmotion wird zum Volksauftrag ausgedehnt und ist im Kantonsrat wie ein Auftrag eines Ratsmitglieds zu behandeln. Sie kann ausdrücklich auch im Bereich der politischen Planung benutzt werden. Diese Ausdehnung ist eine Folge der Ausweitung der Kompetenz des Kantonsrates.

Die Einzelheiten sind im GpR und im KRG zu regeln. Insbesondere muss sich auch der Volksauftrag auf ein einheitliches Sachgebiet beziehen.

Artikel 37 Ausnahmen von der fakultativen Volksabstimmung

Absatz 1 Buchstabe b

Der Beschluss des Kantonsrates über einen Volksauftrag hat selber den Charakter eines Auftrags. Er ist damit ein parlamentarischer Vorstoss und kein Endentscheid. Er untersteht damit nicht dem fakultativen Referendum. Weil die Verfassung aber bisher die Beschlüsse über Volksmotionen ausdrücklich vom fakultativen Referendum ausgenommen hat, könnte die an sich zulässige Streichung dieser Bestimmung dahin interpretiert werden, die Beschlüsse über den Volksauftrag würden neu dem Referendum unterstehen. Um dies zu vermeiden, wird die Bestimmung aufrecht erhalten und bloss neu formuliert.

Selbstverständlich können materielle Endentscheide (z. B. Gesetze), welche auf einen Volksauftrag zurückgehen, nach den für sie gültigen Vorschriften dem Referendum unterstehen.

Absatz 1 Buchstabe b^{bis} (neu)

Planungsbeschlüsse nach Art. 73 sind Aufträge des Kantonsrates an den Regierungsrat, die keinen definitiven Beschluss enthalten. Sie sollen nicht der Volksabstimmung unterstellt werden. Die mittelfristige Planung wird unter WoV zu einer mehrjährigen Grundlage der Budgetierung ausgebaut. Sie ist eine flexible rollende Planung in der Hand des Regierungsrates unter Mitwirkung des Kantonsrates. Daher sind auf sie die Grundsätze für die Budgetkompetenzen anzuwenden, welche zwischen Kantonsrat und Regierungsrat aufgeteilt sind. Dies entspricht dem WoV-Konzept. Zudem sollten Volksabstimmungen über nicht rechtlich verbindliche Beschlüsse vermieden werden, weil nicht verstanden würde, wenn trotzdem vom Beschluss abgewichen würde. Planungsbeschlüsse können dafür neu Gegenstand eines Volksauftrags bilden.

Der neue Planungsbeschluss ist zwar weniger gewichtig als der bisherige Grundsatzbeschluss, kann aber doch nicht als Anwendungsfall von Art. 37 Abs. 2 KV gewertet werden. Danach kann das Gesetz „für Kantonsratsbeschlüsse von untergeordneter Bedeutung“ Ausnahmen vom fakultativen Referendum vorsehen. Wie die Liste solcher Beschlüsse in § 148 GpR zeigt, ist diese Ausnahmebestimmung bisher restriktiv interpretiert worden. Die Verfassungspraxis würde somit eine Unterstellung des Planungsbeschlusses unter diese Vorschrift nicht decken.

Artikel 70 Verhältnis zum Regierungsrat

Nach Absatz 1 kann der Kantonsrat dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Im Kompetenzbereich des Kantonsrates entspricht dies der bisherigen Motion. Neu ist die Zulässigkeit von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrates. Hier gilt der Auftrag allerdings nicht als Weisung, sondern nur als Richtlinie. Der Regierungsrat kann davon in begründeten Fällen abweichen. Dies bedeutet, dass der Regierungsrat seine Entscheidungsverantwortung behält. Er hat sich bloss mit der Richtlinie, die der Kantonsrat ihm erteilt hat, auseinanderzusetzen und begründet zu entscheiden, ob er sie befolgen oder von ihr abweichen will. Der Auftrag schafft somit in diesen Fällen eine erhöhte Rechenschaftspflicht des Regierungsrates. Die Kompetenzbestimmung in der Verfassung wird im Kantonsratsgesetz (§ 35) und im Geschäftsreglement des Kantonsrates (BGS 121.2) näher ausgeführt.

Das neue Instrument des Auftrags muss aus zwei Gründen in der Verfassung verankert werden. Zum einen regelt der bisherige Absatz 1 von Artikel 70 die Motion und das Postulat so, dass ausserhalb der eigenen Beschlusskompetenzen des Kantonsrates nur ein Prüfungsauftrag zulässig ist. Der Auftrag geht damit über den Wortlaut des geltenden Textes hinaus und wäre ohne Verfassungsänderung nicht zulässig.

Zum andern bringt der Auftrag eine Änderung im bisherigen Verständnis der Gewaltenteilung. Art. 58 Abs. 1 Satz 2 KV hält fest, dass keine der drei Gewalten „in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungskreis der anderen eingreifen“ darf. Darin kann die Ablehnung einer Richtlinienkompetenz des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat erblickt werden, wenn die Gewaltenteilung im Sinne einer formalen Trennung der Gewalten verstanden wird. Ein zeitgemässes, mehr kooperatives Verständnis, welches das gegenseitige Zusammenwirken der Gewalten betont, wird in der notwendigen Gewaltenverbindung²⁶ einen konstruktiven Teilgehalt der Gewaltenteilung erkennen und die Richtlinienkompetenz nicht als verbotenen „Eingriff“ in den Wirkungskreis der Exekutive bewerten.

Immerhin ist die Frage verfassungswürdig und soll ausdrücklich beantwortet werden. Wird der Auftrag in Art. 70 Abs. 1 eingeführt, so bedeutet dies, dass Art. 58 Abs. 1 Satz 2 so verstanden werden soll, dass er ein Weisungsrecht ausschliesst, welches die Eigenverantwortlichkeit des Regierungsrates verletzen würde, nicht aber eine Richtlinie, welche Kriterien vorgibt, nach welchen der Kantonsrat das Handeln des Regierungsrates im Rahmen seiner Obergewalt beurteilen will.

Die Kompetenz zur Erteilung von Aufträgen schliesst die Motion und das Postulat ein. Auf Gesetzebene lassen sich daher die bisherigen Instrumente fortführen, wenn sie nicht in den Auftrag integriert werden.

Artikel 71 Absatz 3 (neu)

Nach bisheriger Verfassungspraxis kann der Kantonsrat nur in Fragen, die das Parlamentsrecht betreffen, selbständig Recht setzen. Sein Recht, an der Vorbereitung der Gesetzgebung mitzuwirken (Art. 71 Abs. 2 KV), und die Möglichkeit, Ausnahmen davon vorzusehen, dass der Regierungsrat das Vorverfahren der Verfassungs- und Gesetzgebung leitet (Art. 79 Abs. 1 KV), sind nicht als Grundlage für die Einführung der parlamentarischen Initiative in die Verfassung eingeführt worden. Nach dem Begleitbericht zum Verfassungsentwurf 1984 (S. 13) und jenem zur Verfassungsvorlage vom 8. Juni 1986 (S. 20) war damit nur das Recht des Kantonsrates zur Information über das Vorverfahren und zum Entscheid über Grundsatzfragen gemeint. Obwohl der Wortlaut von Art. 79 Abs. 1 KV eine Interpretation zulassen würde, welche die parlamentarische Initiative einschliesst, er-

²⁶ GEORG MÜLLER, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Obergewalt im Bund, ZSR 111 (1992) I, S. 389 ff., 395.

scheint es empfehlenswert, das neue Instrument der parlamentarischen Initiative ausdrücklich auf Verfassungsstufe zu ordnen.

Die parlamentarische Initiative wird nicht generell, sondern nur subsidiär zu unerfüllten Planungsbeschlüssen oder Aufträgen des Kantonsrates vorgesehen. Bevor eine parlamentarische Initiative eingebracht werden darf, muss der Regierungsrat Gelegenheit erhalten, die in einem Planungsbeschluss oder einem Auftrag verlangte Massnahme vorzubereiten und zu beantragen. Die Vorbereitung des Rechtsetzungsverfahrens durch den Regierungsrat bleibt somit weiterhin die Regel.

Die parlamentarische Initiative ist als Verfahren der Rechtsetzung an die Voraussetzungen der Verfassungs- und Gesetzgebung gebunden. Es können mit ihr also nur jene Planungsbeschlüsse und Aufträge durchgesetzt werden, für welche sich die Form des Rechtssatzes eignet. Das Initiativrecht erweitert den Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Kantonsrates nicht.

Artikel 73 Politische Planung

Die Bestimmung ersetzt den bisherigen Artikel 73. Neu eingeführt wird der Legislaturplan und der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als mittelfristige Planungsinstrumente, die vor allem unter WoV zu notwendigen Führungsinstrumenten der kantonalen Politik werden. Die Bestimmung bildet das Gegenstück zu Art. 78 Abs. 2, wonach der Regierungsrat den Legislaturplan und den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan erstellt. Der Regierungsrat trägt die Verantwortung für die politische Planung insgesamt; der Kantonsrat nimmt davon Kenntnis und ist befugt, die Prioritäten zu verschieben oder andere Ziele zu setzen. Er trägt nur die Verantwortung für die Auswirkungen seiner eigenen Beschlüsse. Dies entspricht der Eignung und Legitimation der beiden Behörden. Der Regierungsrat ist als leitende Behörde des Kantons zur politischen Führung und Koordination berufen; der Kantonsrat ist als demokratisch breiter abgestützte Behörde dazu berufen, die Planung des Regierungsrates zu beaufsichtigen und zu korrigieren.

Der bisherige Grundsatzbeschluss wird durch den Planungsbeschluss ersetzt. Dieser ist ein flexibles Kommunikationsmittel zwischen Kantonsrat und Regierungsrat und hat eine geringere rechtliche Bedeutung als der Grundsatzbeschluss, der abgeschafft wird. Gestrichen wird insbesondere die Bestimmung, wonach der Beschluss Kantonsrat und kantonale Behörden „bindet“. Auf Gesetzesstufe soll vielmehr festgehalten werden, dass der Planungsbeschluss gegenüber dem Regierungsrat als Richtlinie wirkt, von welcher in begründeten Fällen abgewichen werden kann. Deshalb ist auch das fakultative Referendum nicht mehr sinnvoll.

Artikel 74 Steuerung von Leistungen und Finanzen

Diese Bestimmung formuliert zusammen mit Artikel 81 der Kantonsverfassung die Leitsätze der WoV: Globalisierung der Budgetierung (Abs. 1 Bst. b) Kopplung von Leistungen und Finanzen im Budget (Abs. 2 Satz 1), Wirkungsorientierung (Abs. 2 Satz 2) und Dienstleistung an der Öffentlichkeit (Art. 81 Abs.1 Satz 2).

Absatz 1:

Budgetstruktur: Weil das Globalbudget eine neue Kompetenzaufteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat schafft, muss diese neue Trennlinie umschrieben werden. In den meisten Kantonen bestimmt die Verwaltung mit der Definition von Produktgruppen unwillkürlich die Ebene der Globalisierung und damit der Kompetenzgrenzen des Parlaments. Dieses fühlt sich allerdings oft nicht daran gebunden und greift auf die Ebene der Produkte ein und bestimmt auch dort Leistungen und Indikatoren. Diese Unklarheit soll dadurch behoben werden, dass der Kantonsrat periodisch festlegt, auf

welcher Stufe seine Budgetbeschlüsse zu erfolgen haben und welche Entscheide dem Regierungsrat delegiert werden. Die Regelung erfolgt auf drei Stufen: Die Verfassung sieht vor, dass wichtige Fragen dem Kantonsrat vorbehalten bleiben müssen; das Gesetz wird zu bestimmen haben, wo die Grenzlinie der Gewaltenteilung grundsätzlich zu ziehen ist; die Budgetstruktur wird diese Grundsätze auf die Elemente der Globalbudgetierung übertragen.

Die Festlegung der Budgetstruktur durch den Kantonsrat braucht eine Verfassungsgrundlage, weil hier eine Kompetenz zur Ausgestaltung der Trennlinie der Gewaltenteilung unter Ausschluss des fakultativen Referendums an den Kantonsrat delegiert wird. Die Budgetstruktur ist ein nicht allgemeinverbindlicher Beschluss des Kantonsrates, der nicht unter den Begriff des Voranschlags fällt. Unter dem Gesichtspunkt von Artikel 40 Abs. 1 KV (Delegationsverbot für wichtige und grundlegende Bestimmungen) genügt es, wenn die Grundsätze für die Bestimmung der Budgetstruktur im formellen Gesetz geregelt werden.

Bestimmtheitsgrad: Das Prinzip der Globalisierung wird mit dem Hinweis auf den Bestimmtheitsgrad der Budgetierung erfasst. Die Globalisierung ist eine Abweichung vom Spezifikationsprinzip. Da dieses nicht Verfassungsrang hat, wäre eine Ausnahmebestimmung nicht zwingend erforderlich. Die Globalisierung ist aber eines der Leitprinzipien von WoV und schränkt die Budgethoheit des Kantonsrates ein, indem sie dem Regierungsrat die Befugnis zur Konkretisierung des Voranschlags delegiert. Daher ist dem Kantonsrat die Befugnis zuzuweisen, das Ausmass der Globalisierung zu bestimmen.

Globalbudgets: Nach dem Solothurner WoV-Modell beschliesst der Kantonsrat heute mehrjährige Globalbudgets mit Verpflichtungscharakter. Diese fallen nicht unter den Begriff des Voranschlags. Als nicht dem Referendum unterstehende Kantonsratsbeschlüsse sind sie daher gesondert zu erwähnen. Dabei wird der Grundsatz für die Kompetenzaufteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat festgehalten: Der Kantonsrat entscheidet nicht über alle Inhalte der Globalbudgets, sondern nur über die wichtigen Fragen. Es ist Sache des Gesetzgebers, die Trennlinie im Einzelnen festzulegen.

Voranschlag: Das Budget umfasst neu in gleichwertiger Weise Leistungen und Finanzen. Es ermächtigt den Regierungsrat zur Belastung des Staatshaushalts und verpflichtet ihn zu den damit bestellten Leistungen. Wie im Kanton Bern soll die Jährlichkeit des Voranschlags nicht mehr in der Verfassung vorgeschrieben werden. Dadurch wird allerdings keine beliebig lange Budgetperiode zugelassen, weil sonst die Budgethoheit des Kantonsrates ausgehöhlt werden könnte. Eine Verlängerung der Budgetperiode müsste durch geeignete Instrumente der Planung und Kontrolle kompensiert werden. Aus heutiger Sicht dürfte ein Zweijahresbudget das Maximum sein, das verfassungsrechtlich zulässig wäre. Innerhalb dieses Spielraums soll der Gesetzgeber entscheiden, was zweckmässig ist. Zur Zeit ist keine Abweichung von der Jährlichkeit geplant.

Geschäftsbericht: Die Staatsrechnung und der Rechenschaftsbericht fallen unter WoV, das die Verknüpfung von Leistungen und Finanzen verlangt, zusammen. Daher erfasst die Genehmigung in Zukunft auch die Leistungsseite. Der Geschäftsbericht liefert einen Soll-Ist-Vergleich zum Voranschlag und ergänzt diesen mit Kommentaren zu den Abweichungen von den geplanten Grössen. Der ausführliche Rechenschaftsbericht, der bisher keine gesetzliche Grundlage gehabt hat, kann entfallen. Er kann durch Einsicht in Daten des Controllings ersetzt werden.

Absatz 2:

Absatz 2 formuliert den Grundsatz der Leistungs- und Wirkungsorientierung als neue Ausrichtung des Kantons; diese Neuerung ist nicht verfassungspflichtig, wohl aber verfassungswürdig. Denkbar wäre

eine blossen Kann-Vorschrift; damit würde aber das Prinzip geschwächt. Die Verknüpfung von Leistungen und Finanzen ist ein Kernanliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Daher soll die verpflichtende Formulierung gewählt werden.

Verhältnis zur Justiz: Hauptproblem für die strenge Fassung bildet die Frage, ob dadurch die Unabhängigkeit der Justiz gemäss Artikel 88 Absatz 1 KV gefährdet werde. Dies trifft nicht zu, weil die Verfassung nicht verlangt, dass der Kantonsrat den Gerichten im Voranschlag konkrete Leistungsvorgaben mache. Es genügt, wenn der Leistungsauftrag der Justiz in dauerhafter Weise im Gesetz vorgegeben wird und wenn die Gerichtsverwaltung Produkte definiert, für welche sie ihre Kredite benötigt. Das Gesetz kann vorsehen, dass für diesen Bereich Globalbudgets ohne Leistungsauftrag beschlossen werden. Den Bedürfnissen der Justiz nach mehr Zeit für die Umstellung der Gerichtsverwaltung auf WoV wird dadurch Rechnung getragen, dass der Regierungsrat die Befugnis erhält, die Inkraftsetzung der Revision für diesen Bereich hinauszuschieben.

Verhältnis von Voranschlag und Rechtssatz: Die Bestimmung erweitert das bisherige Verständnis des Finanzhaushalts um die Leistungsseite. Die Budgethoheit des Kantonsrates ist inskünftig nicht mehr allein auf Finanzen beschränkt, sondern wird um die Dimension der Aufgaben erweitert, welche unter WoV in der Form von Wirkungen und Leistungen erfasst wird. Da auf diese Weise inhaltliche Vorgaben für das Verwaltungshandeln gemacht werden, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der Budgetierung zur Rechtsetzung. Im Rechtsstaat hat der Rechtssatz Vorrang vor dem Budget. Alle Wirkungs- und Leistungsziele, die im Budgetierungsverfahren beschlossen werden, sind nur so weit behördenverbindlich, als sie im Rahmen des geltenden Rechts erfüllt werden können. Auch unter WoV hat der Voranschlag keinen Rechtssatzcharakter. Zwar ist denkbar, dass untergeordnete Regeln, welche bisher in Verordnungen enthalten waren, mit der Zeit aufgehoben und durch Leistungsziele ersetzt werden. Dies entspräche der Maxime schlanker und finaler Gesetzgebung. Dadurch darf aber der materielle Gesetzesbegriff von Artikel 40 Absatz 1 KV nicht verletzt werden: Alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen gehören weiterhin in das formelle Gesetz. Darüber hinaus betrifft die neue Steuerungsform nur das interne Verhältnis von Kantonsrat, Regierung und Verwaltung. Rechtsansprüche, welche die Rechtsordnung Privaten zuspricht, werden davon nicht betroffen.

Nützlichkeit der Staatsausgaben: Die Vorschrift enthält eine Verpflichtung des Kantonsrats gegenüber dem Steuerzahler, dafür zu sorgen, dass Staatsausgaben einen Nutzen zeitigen (value for money). Unmittelbar betrifft dies die Leistungsebene, mittelbar auch die Wirkungsebene. Der Kantonsrat hat sich sowohl in seinen Beschlüssen wie auch bei der Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung an der Wirksamkeit staatlicher Leistungen auszurichten. Damit verbunden ist das Verständnis der Verwaltung als Dienst an der Öffentlichkeit (vgl. neu Art. 81 Abs. 1 Satz 2 KV).

Der Auftrag an den Kantonsrat, auf die Wirksamkeit aller Massnahmen des Kantons zu achten, enthält zugleich die Kompetenz, für die Evaluation der Wirksamkeit des staatlichen Handelns zu sorgen (vgl. Art. 170 BV; SR 101).

Einseitigkeit des Kopplungsgebots: Zu beachten ist, dass die Verfassung nur verlangt, dass alle Beschlüsse über Finanzen mit einer Leistungsseite verknüpft werden. Das Umgekehrte gilt nicht und wäre eine viel weitergehende Forderung, nämlich dass überall dort, wo eine neue oder erweiterte Aufgabe geregelt wird, zugleich die Finanzierung gesichert wird. Dieses an sich legitime Anliegen ist nicht Gegenstand von WoV und müsste gesondert geprüft werden.

Artikel 78 Absatz 2 Regierungsaufgaben

Regierungsprogramm und Finanzplan werden zu einem wirkungsorientierten Aufgaben- und Finanzplan integriert. Dies verlangt zunächst die bereichsweise Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen. Für jedes Legislaturziel und für jeden Aufgabenbereich müssen die finanziellen Auswirkungen erkennbar sein. Anzustreben ist auch eine Verknüpfung auf der Ebene der einzelnen Massnahmen. Darüber hinaus sind die Ziele wirkungsorientiert zu umschreiben und dafür nach Möglichkeit Indikatoren der Zielerreichung zu setzen. Meilensteine geben an, bis wann welche Teilziele zu erfüllen sind. Damit wird die politische Planung zur Grundlage für die mehrjährige und die jährliche Globalbudgetierung.

Auf diese Weise wird der Auftrag aus Art. 130 Abs. 2 KV, wonach die Finanzplanung auf die öffentlichen Aufgaben abzustimmen ist, im Sinne der wirkungsorientierten Staatsführung umgesetzt.

Der unveränderte Satz von Absatz 2 dieses Artikels sieht zwar nur einen Vollzugsbericht für das Ende der Amtsperiode vor. Dies verhindert aber nicht, dass in einem jährlichen Geschäftsbericht ebenfalls über Abweichungen von den Legislaturzielen berichtet wird. Es schliesst auch nicht aus, dass der Vollzugsbericht zum Legislaturplan erst mit dem neuen Plan zu Beginn der neuen Amtsperiode vorgelegt wird. Die Bestimmung fixiert keinen Zeitpunkt, sondern einen Inhalt: Über die Ausführung der politischen Pläne der Amtsperiode soll gesamthaft Rechenschaft abgelegt werden.

Artikel 79 Absatz 3 Rechtsetzung

Das Verordnungs veto soll gestrichen werden. Dieses ist in die Verfassung von 1986 eingefügt worden, um Kompetenzverschiebungen zum Regierungsrat zu kompensieren (Verhandlungen des Verfassungsrates 1981 – 1986 [VRV] S. 766 f.) Es ging darum, das Problem der Abgrenzung von Gesetz und Verordnung zu entschärfen und das formelle Gesetz auf das Wichtige zu beschränken (VRV S. 405, Bericht der Kommission C an den Verfassungsrat vom 1. 9. 1983, S. 22). Das Vetorecht sollte einerseits die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Regierungsrat erleichtern, andererseits dem Kantonsrat eine Rechtskontrolle über die delegierten Erlasse gestatten. Es ist in der Folge überwiegend zu politischen Zwecken benutzt worden. Diese können mit dem neu vorgesehenen Auftrag besser verwirklicht werden. Der Kantonsrat hat inskünftig die Möglichkeit, dem Regierungsrat Richtlinien vorzugeben, nach welchen er seine Rechtsetzungskompetenz wahrnehmen soll. Befolgt er diese Vorgaben nicht, hat der Kantonsrat das Recht, mittels parlamentarischer Initiative die betreffende Regelung an sich zu ziehen. Damit wird nicht nur ein Vetorecht, sondern darüber hinaus eine konstruktive Entscheidungskompetenz des Kantonsrates geschaffen. Schon im Verfassungsrat wurde dafür anstelle des Vetorechts die Motion im delegierten Rechtsetzungsbereich vorgeschlagen (vgl. VRV 1315 ff.). Diese wird nun durch den moderneren Auftrag ersetzt.

Artikel 81 Absatz 1 Leitung der Verwaltung

Der Begriff der Wirkungsorientierung ersetzt jenen der Wirksamkeit: Diese steht bereits in Art. 74; hier geht es um die Ausrichtung der Verwaltung auf zielkonforme Wirkungen. Mit dem Begriff „Dienst an der Öffentlichkeit“ wird das Prinzip des öffentlichen Dienstes in die Verfassung aufgenommen. Dieses umfasst sowohl die Kunden- wie die Bürgerfreundlichkeit. Beides sind Ziele von WoV.

Schlussbestimmung

Die letzten Umstellungen auf WoV sind für das Jahr 2004 vorgesehen, mit Ausnahme der Gerichtsverwaltung. Für diese und für allfällige Verzögerungen in der Projektabwicklung muss es möglich sein, die zwingende Koppelung von Leistungen und Finanzen aufzuschieben. Dies gilt insbesondere

für Bereiche, welche noch keine Produkte definiert haben, weshalb die Regeln der Globalbudgetierung nicht angewendet werden können.

6.1.2 Beschluss 1b: Globalbudgetinitiative

Artikel 29 bis 33a Globalbudgetinitiative

WoV verstärkt die Steuerungskompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat auf dem Wege der politischen Planung und der Budgetierung. Aufgaben, die bisher in Rechtssatzform umschrieben worden sind, können neu als Leistungsaufträge formuliert und damit dem Referendum und der Initiative entzogen werden, da die Planungsbeschlüsse, die Aufträge und die Globalbudgets nicht unter die den Volksrechten unterstellten Beschlüsse des Kantonsrates fallen. Dadurch wird das bisherige Kompetenzgefüge zu Lasten des Volkes verschoben.

Das Budgetverfahren eignet sich allerdings schlecht für die direktdemokratische Mitwirkung, da jährlich und innerhalb von kurzen Fristen entschieden werden muss. Daher soll auf ein Globalbudgetreferendum verzichtet werden. Möglich ist einzig ein Initiativrecht, das sich auf die mehrjährige Globalbudgetperiode bezieht. Zu beachten ist ferner, dass der Voranschlag eine Einheit darstellt, in welcher die Änderung eines Teils Auswirkungen auf das Ganze hat. Der Kantonsrat muss daher eine gewisse Gestaltungsfreiheit behalten können. Die Globalbudgetinitiative ist daher nur als Anregung zulässig; der Kantonsrat kann einen Gegenvorschlag ausarbeiten und über Anpassungen innerhalb des Voranschlags entscheiden. Gelangt der Kantonsrat zum Schluss, eine Änderung des Steuerfusses sei erforderlich, um die Konsequenzen der Globalbudgetinitiative für den Staatshaushalt zu ziehen, ist er befugt, diese mit der gleichen Abstimmungsfrage dem Volk vorzulegen. Dies entspricht dem Grundsatz der Koppelung von Leistungen und Finanzen unter WoV, der für das Volk ebenso gelten soll, wie für den Kantonsrat (vgl. Art. 74 Abs. 2 KV). Die Änderung des Steuerfusses gehört als Mittel zur Finanzierung des Volksbegehrens zur gleichen Materie wie die Globalbudgetinitiative. Auf Gesetzesstufe ist zu bestimmen, dass der Zuschlag auf dem Steuerfuss so lange gilt, wie das betreffende Globalbudget.

Die Regelung ist dem fakultativen Referendum nachgebildet, weil die Globalbudgetinitiative die Funktion einer Korrektur von Budgetentscheidungen des Kantonsrates hat. Allerdings werden die Gemeinden nicht zur Initiative berechtigt, weil es nur darum geht, die Rechte des Volkes gegenüber den Kantonsbehörden zu schützen.

Der Vorschlag ist so in die geltende Verfassungsregelung zu den Volksinitiativen eingefügt, dass die allgemeinen Bestimmungen des Initiativrechts auch für die Budgetinitiative gelten. Die Einheit der Materie und die Pflicht zur Rückzugsklausel sind damit im bereits geltenden Art. 29 Abs. 3, 2. Satz KV vorgeschrieben. Für die Ungültigerklärung gilt Artikel 31 KV.

Unterschiedlich geregelt sind die Behandlungsfrist für den Kantonsrat und die Unterschriftenzahlen.

Die Einheit der Materie bedarf der Präzisierung, weil im Finanzbereich alles sachlich zusammenhängt, im Leistungsbereich jedoch nicht. WoV schafft mit der Verknüpfung von Leistungen und Finanzen eine neue Problematik für die Definition dieser Zulässigkeitsgrenze. Die unverfälschte Willensbildung der Stimmbürgerschaft erfordert, dass stärker auf die Leistungsseite abgestellt wird. Um Rechtssicherheit zu schaffen empfiehlt es sich, klarzustellen, dass sich die Initiative auf ein einzelnes, bestimmtes Globalbudget beziehen muss (Art. 33a Abs. 1 KV) und dass der Kantonsrat für allfällige Kompensationen in anderen Bereichen zuständig ist (dies kann in § 142^{bis} Absatz 2 GpR vorgesehen

werden). Die Globalbudgetinitiative kann also nicht dazu benutzt werden, den Haushalt an einer Stelle aufzustocken und an anderer Stelle abzubauen. Wird dies verlangt, so muss der Kantonsrat entscheiden, welche Forderung als Hauptziel zu verstehen ist und die Initiative mit diesem Inhalt für teilweise gültig erklären. Bei der Regelung der Konsequenzen ist er rechtlich frei, dem Vorschlag der Initianten zu folgen oder einen anderen Weg zu gehen.

Da die Globalbudgetinitiative die Form der Anregung hat, muss sie vom Kantonsrat ausformuliert werden. Die Bindung des Kantonsrats ist hier offener umschrieben als bei Anregungen im Rechtsetzungsbereich (statt „einen dem Begehren entsprechenden Erlass“ heisst es in Art. 33a Abs. 2 KV: „eine Vorlage, die dem *Ziel* des Begehrens entspricht“). Der Kantonsrat ist somit nicht an die Formulierungen, sondern nur an das erkennbare Ziel der Initiative gebunden. Diese Verfassungsvorschrift gestattet, dem Kantonsrat im GpR den Entscheid über die Auswirkungen des Begehrens anheimzustellen. Der Kantonsrat behält seine beiden zentralen Verantwortungen im Budgetbereich: die Entscheidung über den Finanzhaushalt als Ganzes und die Wahrung der politischen Ausgewogenheit des Budgets.

Diese Kompetenzverteilung zwischen Volk und Parlament rechtfertigt sich angesichts der Besonderheit des Finanzhaushalts. Hier ist in viel höherem Mass als in der Rechtsetzung jede Änderung eines Teils zugleich eine Veränderung des Ganzen. Die Gesamtverantwortung für das Budget soll beim Kantonsrat verbleiben. Daher muss er auch zuständig sein, den Volksvorschlag in den Finanzhaushalt zu integrieren. Andererseits darf er dies nicht in beliebiger Weise tun. Er muss zwar nicht die Mittel, wohl aber das Ziel der Volksinitiative verwirklichen. In diesem Punkt ist er an die Praxis des Bundesgerichts gebunden, die sinngemäss auf den Budgetbereich übertragen werden muss.

Auf Gesetzesstufe sind die Richtlinien für den Umgang mit Volksinitiativen im Budgetbereich festzulegen (vgl. § 142^{bis} GpR). Der Kantonsrat soll ein ausgewogenes Leistungsverhältnis innerhalb des Staatshaushalts herstellen, was ihn dazu ermächtigt, regionale oder politische Minderheiten, welche durch das Ziel der Initiative benachteiligt werden könnten, durch kompensatorische Massnahmen zu schützen. Würde dadurch allerdings das Ziel der Initiative vereitelt, bleibt nur die Vorlage eines Gegenvorschlags.

Für Volk und Kantonsrat sind im übrigen bei Entscheiden im Budgetbereich Gesetz und Verordnung gleichermaßen verbindlich (vgl. § 5 Entwurf WoV-Gesetz).

Schlussbestimmung

Die Einführung der Globalbudgetinitiative als neues Volksrecht setzt voraus, dass WoV eingeführt wird. Daher kann diese Verfassungsänderung nur in Kraft treten, wenn auch der Beschluss 1a vom Volk angenommen wird.

6.1.3 Beschluss 1c: Delegation von Finanzbefugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission

§ 60 Entwurf WoV-Gesetz regelt das Verfahren zur Bewilligung von dringlichen Nachtragskrediten. Die Vorschrift übernimmt das bisher geltende Verfahren nach der FHV. Danach bewilligt der Kantonsrat dringliche Nachtragskredite in seiner Kompetenz. Dringliche Nachtragskredite können allerdings vorzeitig beansprucht werden, wenn die Finanzkommission zustimmt. Diese Zustimmung liegt vor, wenn die Finanzkommission keinen Einspruch dagegen erhebt. Diese Befugnis der Finanzkommission ist durch die Verfassung nur ungenügend abgedeckt. Auch wenn der endgültige Entscheid über die

Bewilligung dieser Kredite nach wie vor beim Kantonsrat liegt, wird die Entscheidungsfreiheit des Kantonsrates wegen der vorzeitigen Beanspruchung der Kredite doch erheblich eingeschränkt²⁷. Der Mangel der ungenügenden verfassungsmässigen Delegationskompetenz haftete bereits der bisher geltenden Regelung nach der Finanzhaushaltsverordnung an. Auch wenn die bisherige Praxis nicht als eigentlich verfassungswidrig betrachtet wird, wird es doch als empfehlenswert erachtet, im Rahmen der neuen WoV-Gesetzgebung die verfassungsmässige Grundlage für das Verfahren zur Bewilligung von dringlichen Ausgabenbeschlüssen zu präzisieren²⁷.

Nach Art. 40 Absatz 2 Kantonsverfassung kann einzig der Kantonsrat oder in Ausnahmefällen der Regierungsrat durch Gesetz ermächtigt werden, Ausgaben endgültig zu beschliessen, wobei der Höchstbetrag der Finanzdelegation für neue einmalige Ausgaben im Gesetz genannt sein muss. Die Finanzdelegation ist nach der erwähnten Verfassungsbestimmung somit unter der Einschränkung zulässig, dass die Delegation zum einen in einem formellen Gesetz zu erfolgen hat und zum andern die Delegation grundsätzlich nur an den Kantonsrat und in Ausnahmefällen an den Regierungsrat zulässig ist. Eine Delegation von *selbständigen* Finanzkompetenzen an eine kantonsrätliche Kommission wäre deshalb verfassungswidrig. Die Finanzkommission erhält nach dem Entwurf WoV-Gesetz keine eigenständigen Finanzkompetenzen, sondern sie kann wie bisher, bei Dringlichkeit der vorzeitigen Beanspruchung von Krediten zustimmen. Die eigentliche Kreditgenehmigung bleibt jedoch weiterhin dem Kantonsrat vorbehalten.

6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1. Zweck, Gegenstand und Geltungsbereich

§ 1 Zweck

Die Bestimmung formuliert die Ziele und Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Das staatliche Handeln soll sich an den Wirkungen ausrichten und die Aufgabenerfüllung soll an den Wirkungen gemessen werden. Die politische Steuerung der staatlichen Leistungen soll verstärkt werden. Die staatliche Leistungserbringung soll zudem bürger- und kundenorientiert sowie wirtschaftlich erfolgen. In den Grundsätzen werden die Mittel, welche zur Zielerreichung unter WoV beitragen, aufgeführt (Koppelung von Leistungen und Finanzen, Globalisierung der Budgetierung und Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung). Die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind nicht nur auf die Dienstleistungsaufgaben des Staates ausgerichtet, sondern ebenfalls auf die hoheitlichen Aufgaben. Hoheitsakte haben ebenfalls Leistungscharakter. Sowohl für die hoheitliche Verwaltung wie die Dienstleistungsverwaltung besteht die Bindung an das Gesetz.

§ 2 Gegenstand

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird nach dem vorliegenden Konzept umfassend verstanden (vgl. dazu die Ausführungen in Ziffer 3.3). Jene Elemente, welche die Verwaltungsführung unterstützen, sollen möglichst in einem Erlass zusammengeführt werden. Das WoV-Gesetz hat deshalb die Verwaltungsführung, beinhaltend die Grundsätze von WoV sowie die Verwaltungssteuerung wie auch die Regeln der Haushaltführung und die Stellung der Finanzkontrolle zum Gegenstand.

²⁷ vgl. dazu VIKTOR KISSLING, Die Delegation von Finanzkompetenzen nach solothurnischem Verfassungsrecht, in Festschrift Röhthli, Solothurn 1990, S. 363

§ 3 Geltungsbereich

Das WoV-Gesetz soll grundsätzlich für die Zentralverwaltung gelten. Sofern auch die kantonalen Anstalten dem WoV-Gesetz unterstellt werden sollen, sind entsprechende Regelungen in der Spezialgesetzgebung vorzusehen. Nach der neuen Spitalgesetzgebung wird das WoV-Gesetz bei den Spitälern zur Anwendung kommen. Vorgesehen ist ebenfalls, dass im Fachhochschulbereich das WoV-Gesetz gelten soll. Die Pensionskasse, die IV-Stelle und die Ausgleichskasse unterstehen hingegen den bundesrechtlichen Bestimmungen zur Rechnungslegung. Diese Anstalten können vom WoV-Gesetz folglich nicht erfasst werden.

2. Wirkungsorientierte Führung

§ 4 Grundsatz

Die Bestimmung übernimmt den neuen verfassungsmässigen Leitsatz nach dem Entwurf für einen revidierten Art. 74 Absatz 2 Kantonsverfassung, dass die Verwaltung über Wirkungsziele und Leistungsvorgaben und der entsprechenden Ressourcenzuteilung gesteuert wird. Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass sich Kantonsrat und Regierungsrat stufengerecht (im Rahmen ihrer Kompetenzen) in die Staatsteuerung teilen. Auf allen Stufen sind zudem Instrumente vorzusehen, welche die zielkonforme Verwendung der Mittel kontrollieren.

Die Wirkungs- und Leistungsziele finden sich in der Gesetzgebung, in der Planung sowie im Voranschlag. Die statischen Ziele sind im Gesetz festgelegt. Politische Planung und Voranschlag sind die Gefässe für die dynamischen Ziele (Veränderungsvorgaben als Schritte zur Verwirklichung der gesetzlichen Ziele). Somit finden sich die Wirkungs- und Leistungsvorgaben für grundlegende und langfristige Ziele in der Gesetzgebung. Für mittelfristige dynamische Ziele stehen sie im Legislaturplan, im integrierten Aufgaben- und Finanzplan sowie in weiteren politischen Plänen. Für kurzfristige Ziele sind sie im Voranschlag festgehalten.

Die finanzielle Steuerung erfolgt mittels Globalbudget. Es werden nicht mehr die einzelnen Kostentypen (Personal-, Sachaufwand, Erträge etc.) detailliert beschlossen, sondern der Nettoaufwand oder -ertrag für eine Dienststelle. Für die Ausgestaltung der einzelnen Kreditarten wird auf die Erläuterungen zu den §§ 56ff. des vorliegenden Entwurfes verwiesen.

§ 5 Verhältnis zur Rechtsetzung

Gesetz und Verordnung haben Vorrang vor der Leistungs- und Wirkungssteuerung im Rahmen von Finanzbefugnissen. Regierungsrat und Verwaltung erfüllen Vorgaben in Globalbudgets, soweit sie mit dem Recht vereinbar sind. Der Grund für diesen Vorrang liegt in der schwächeren demokratischen Legitimation des Planungs- und Budgetierungsverfahrens. Verordnungen des Regierungsrates sind aufgrund der Delegation durch den formellen Gesetzgeber demokratisch besser abgestützt als Globalbudgets, die vom Kantonsrat beschlossen werden. Sodann gibt das Verfahren der Gesetzgebung mehr Gewähr für sorgfältige Abwägung der Rechtsgüter als das Budgetverfahren, das unter Zeitdruck die gesamte Staatstätigkeit abzudecken hat.

Nach Artikel 40 Absatz 1 KV darf die Befugnis, grundlegende und wichtige Bestimmungen zu erlassen, vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden. § 5 des vorliegenden Entwurfes verhindert, dass grundlegende und wichtige Bestimmungen im Sinne der erwähnten Verfassungsbe-

stimmung in einen Leistungsauftrag verschoben werden. WoV hält sich an die demokratischen und rechtsstaatlichen Vorrechte des Volkes.

§ 6 Wirkungszusammenhang

Die Bestimmung enthält den Grundsatz, dass die Ziele der politischen Planung auf Wirkungsziele ausgerichtet sein sollen. Diese legen fest, welche Veränderungen in der Gesellschaft, der Wirtschaft oder der Umwelt durch das staatliche Handeln angestrebt werden. Die Wirkungsziele sollen grundsätzlich überprüfbar sein, weshalb nach Möglichkeit Wirkungsindikatoren festzulegen sind. Wirkungen und ihre Zusammenhänge zu den Ursachen, den erbrachten Leistungen und Einflussfaktoren können in der Praxis sehr komplex sein. Dieser Tatsache trägt die offene Formulierung in Absatz 1 Rechnung, wonach die Festlegung von Wirkungsindikatoren *nach Möglichkeit* gefordert wird.²⁸

Absatz 2 und 3 nimmt darauf Rücksicht, dass der Anspruch von WoV, Verwaltungshandeln an seinen externen Wirkungen zu messen, nicht immer erfüllbar ist. Stattdessen wird dann der Massstab auf die unmittelbaren Leistungen der Verwaltung zurückgenommen. In diesen Fällen wird stets eine Annahme getroffen, wonach die ausgewiesene Leistung geeignet sei, die angestrebte Wirkung zu zeitigen. Diese Annahme muss, wo sie nicht unmittelbar einleuchtet, begründet werden. Der Kantonsrat muss dort, wo Zweifel bestehen, verlangen können, dass der vermutete Wirkungszusammenhang nachgewiesen wird. Der Auftrag ist dafür das normale Instrument, der Planungsbeschluss wird für politisch bedeutsame Planungsfragen eingesetzt.

§ 7 Koppelung von Finanzen und Leistungen

Die Bestimmung übernimmt den neu in der Verfassung zu verankernden Leitsatz, dass Finanzen und Leistungen stets gekoppelt sind. Wirkungs- und Leistungsziele sind mit den entsprechenden finanziellen Auswirkungen in einen Zusammenhang zu bringen. Die Forderung bezieht sich nur auf Akte der Planung und Budgetierung, nicht aber auf die Rechtsetzung.

§ 8 Controlling

Die Verantwortung für das Controlling innerhalb der Verwaltung liegt primär beim Regierungsrat. Er sorgt dafür, dass die Controllinginstrumente stufengerecht und aufeinander abgestimmt zum Tragen kommen. Auf Verordnungsstufe werden die Instrumente des Controllings, wie Daten des Finanz- und Rechnungswesens oder die quantitativen und qualitativen Ergebnisse der Wirkungs- und Leistungsmessung präzisiert.

Das Controlling innerhalb der Verwaltung bezieht sich einmal auf die Erfassung und den Vergleich der betrieblichen Kosten- und Leistungsentwicklung. Absatz 1 fordert ein Controlling über diesen operativen Bereich hinaus auf die Ebene der Kosten-Wirkungs-Rechnung. Controlling bezieht sich somit auch auf Aussagen der politischen Planung und der Zielerreichung auf der Wirkungsebene. Das Controlling umfasst somit auch die Messung der Zielerreichung, wie sie in Verfassung, Gesetz und Legislaturplänen festgelegt wurden.

²⁸ Zu Wirkungsorientierung und Wirkungsindikatoren: DANIEL BRÜHLMEIER, THEO HALDEMANN, PHILIPPE MASTRONARDI, KUNO SCHEDLER, (FN20), S. 49ff und 81ff; SCHEDLER/MASTRONARDI, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S. 98ff.

Bei der Ausgestaltung des Controllings ist darauf zu achten, dass nicht Dienststellen, sondern Aufgaben bewertet werden. Dies kann insbesondere beim Wirkungscontrolling dazu führen, dass Leistungen mehrerer Dienststellen gemeinsam erfasst werden müssen.

In diesen Controllingprozess ist der Kantonsrat mit Rücksicht auf die Gewaltenteilung nicht in demselben Mass eingebunden. Die Überlegung hierfür sind²⁹: Wird das Parlament in den Controllingprozess einbezogen, nimmt es an der Verwaltungsführung teil. Damit wird es zu einer Art Oberregierung, die Linienaufgaben zu erfüllen hat. „Aus staatsrechtlicher Sicht ist hingegen zu betonen, dass die Linie bei der Regierung aufhört und das Parlament nur Kontrolle, nicht aber Controlling betreiben soll. Bei genauerer Betrachtung liegt der Grund hiefür darin, dass dem Parlament aus der Controllingkompetenz kein Entscheidungsrecht im Kompetenzbereich der Regierung erwachsen darf. Die Controlling-Elemente Planung, Berichtswesen und Kontrolle können durchaus auch vom Parlament wahrgenommen werden. Was fehlen sollte, ist die Steuerung im Sinne des direkten Eingriffs in die Verwaltung. In juristischer Terminologie wird das „parlamentarische Controlling“ dadurch zur parlamentarischen Kontrolle.

Eine Lösung des damit verbundenen Verantwortlichkeitsproblems könnte darin liegen, dass das Parlament zwar alle zweckdienlichen Informationen aus dem Regierungscontrolling erhält – und auch eigene Anforderungen an die Berichterstattung erheben kann, dass es daraus aber keine Schlüsse ziehen darf, welche die Regierung im einzelnen binden. Die Entscheidungskompetenzen müssen so eingeschränkt bleiben, dass die Verantwortlichkeit der Regierung erhalten bleibt.“

Entsprechend diesen Erkenntnissen konzentriert sich die Controllingkompetenz beim Regierungsrat (zentrale Controllinginstanz) und den Departementen. Dem Regierungscontrolling soll bei der Ausarbeitung des Legislaturplans sowie des IAFP eine massgebliche Bedeutung zukommen.

Das Berichtswesen soll den unterschiedlichen Anforderungen und Bedürfnissen des Adressatenkreises gerecht werden. Absatz 2 verlangt deshalb ein stufengerechtes Berichtswesen. Auf Stufe Kantonsrat sind die Erfolgs- und Wirkungskontrolle von staatlichen Leistungen und politischen Massnahmen und Weichenstellungen sowie die entsprechenden Kosten bedeutsam. Das bedingt, dass die politischen Wirkungsziele bzw. deren Zielwerte messbar gemacht werden. (Für eine mögliche Darstellung eines Berichtes im Zusammenhang mit dem Voranschlag verweisen wir auf Kapitel 5.3, Abbildung 12).

Das laufende Controlling vermag dort, wo es sich auf Wirkungen bezieht, komplexe Verhältnisse nicht zu erfassen. Daher müssen in einzelnen Bereichen zu politisch wichtigen Fragen externe Wirkungsanalysen veranlasst werden. Der Kantonsrat verlangt diese in der Form des politischen Indikators, der Regierungsrat beschliesst sie in eigener Kompetenz. Evaluationen können sich sowohl auf Gesetze wie auf budgetäre Beschlüsse beziehen. Sie erfassen teils die Prozesse staatlichen Handelns, teils dessen Auswirkungen. Dabei können die Wirkungen auf das Verhalten der unmittelbaren Zielgruppen staatlicher Massnahmen (impact) oder auf den gesamten betroffenen Gesellschaftsbereich (outcome) untersucht werden. Je nach Aufgabenstellung kann eine Evaluation sich auf einzelne Produktgruppen oder ganze Aufgabenbereiche beziehen.

Herkömmlicher Weise sind Evaluationen vor allem in der Form der Politikevaluation bekannt, welche die Wirksamkeit staatlichen Handelns anhand von Zielen der Gesetzgebung untersucht. Unter WoV gewinnen Evaluationen einen zusätzlichen Massstab, jenen der Zielhierarchie von politischer Planung und Globalbudgetierung. Besonders wichtig dürfte die Überprüfung der Frage werden, ob die Kausal-

²⁹ zit. PHILIPPE MASTRONARDI, KUNO SCHEDLER, (FN 27), S. 71; dazu auch die Ausführungen unter Ziffer 2.3.1 oben

hypothese, die dem vermuteten Wirkungszusammenhang zwischen einer messbaren Leistung und einer beabsichtigten Wirkung zugrunde liegt, zutrifft (vgl. § 6 Entwurf WoV-Gesetz).

Weil Evaluationen die Ebenen Gesetz, Planung, Budget und Vollzug umfassen können, integrieren sie die verschiedenen Formen staatlichen Handelns zu einer Gesamtsicht. Entsprechend können ihre Ergebnisse auf all diesen Ebenen zu Konsequenzen führen. Z. B. kann ein vom Kantonsrat verlangter politischer Indikator zur Erkenntnis führen, dass gesetzliche Grundlagen geändert werden müssen, um eine budgetäre Wirkungsvorgabe zu erreichen.

§ 9 Wirkungsorientierung

Eine zentrale Forderung von WoV ist die Ausrichtung der staatlichen Tätigkeit auf ihre Wirkungen. Wirkungsorientierung bedeutet Wirksamkeit der Verwaltung im Sinne der Ausrichtung auf zielkonforme Wirkungen. Dazu müssen zunächst Ziele gesteckt werden. Diese finden sich in der Rechtsetzung, in der politischen Planung und im Voranschlag. Aufgabe der Verwaltungsführung ist, diese Ziele in wirksame Leistungen umzusetzen.

§ 10 Leistungsorientierung

Die Bestimmung enthält den Grundsatz, dass die Verwaltung ihre Tätigkeit auf der Leistungsebene ausübt. Sie hat jene Leistungen zu erbringen, welche durch die politischen Behörden durch Ziele auf der Wirkungsebene bestimmt wurden. Unter Leistung wird das unmittelbare Ergebnis des staatlichen Handelns verstanden. Die staatlichen Leistungen werden in Produkte oder Produktgruppen gefasst und mit Hilfe von Zielen, Leistungsindikatoren und Standards nach Qualitäts-, Quantitäts-, Kosten-, und Zeitfaktoren beurteilt. Die Verwaltung hat jene Leistungen zu erstellen, welche geeignet sind, die politischen Wirkungsvorgaben zu erfüllen.

§ 11 Produkt

Das Produkt wird in Absatz 1 als eine Leistungseinheit definiert, welche von einer Dienststelle hergestellt wird oder für welche eine Dienststelle verantwortlich zeichnet und welche an externe oder interne Dritte abgegeben wird. Als Produkt eignet sich nur eine Dienstleistung, welche das Leistungszentrum verlässt, von Dritten als Empfänger genutzt wird und welchem Kosten zur Preisbestimmung zugeordnet werden können. Das Produkt stellt damit das Ergebnis einer Verwaltungstätigkeit oder -prozesses dar.

Für jedes Produkt ist festzulegen, welche Aufgabe es umfasst und welcher Zielerreichung es dienen soll. Die zu erbringenden Leistungen sind mittels Leistungsindikatoren zu messen. Diese sollen in verdichteter Form Angaben über die Leistungserstellung enthalten. Sie informieren darüber, welche Produkte in welcher Qualität mit welchen Ressourcen während einer bestimmten Zeitperiode, allenfalls aufgeschlüsselt nach Kundengruppen erstellt werden. Mit den Indikatoren lassen sich Leistungsvergleiche zur Planung oder zu Vorperioden anstellen. Sie sind so auszugestalten, dass sie den Vergleich von Soll- und Ist-Werten ermöglichen. Die Leistungsindikatoren dienen in der Regel zur kurzfristigen Steuerung auf der operativen Ebene.

Absatz 3 verlangt, dass dem Produkt Kosten und Erlöse zugerechnet werden. Als wichtige Kenngrösse lassen sich damit der Preis und die Effizienz der eingesetzten Mittel für die Erstellung eines Produktes messen.

§ 12 Produktgruppe

Absatz 1 nimmt eine Definition der Produktgruppe vor. Eine Produktgruppe umfasst zum Beispiel ein politisches Programm oder eine Massnahme mit eindeutigem Wirkungsziel.

Die Produktgruppe wird wie das einzelne Produkt mit einer Aufgabe und operativen Zielen umschrieben. Nach Möglichkeit sind für die Produktgruppen Wirkungsziele festzulegen. Die Leistungsvorgaben auf Produkteebene werden damit auf Stufe Produktgruppe gebündelt und auf Wirkungsziele hin ausgerichtet. Die Produktgruppen werden dadurch zusätzlich mit Zielsetzungen ausgestattet, welche die qualitative Ausrichtung der Aufgabenerfüllung auf die erwünschten Wirkungen umschreiben. Entsprechend sind die Zielvorgaben mit Leistungs- und Wirkungsindikatoren zu messen.

Absätze 3 und 4: Die Produktgruppenergebnisse beinhalten den Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung und die von den einzelnen Dienststellen beeinflussbaren internen Verrechnungen des Globalbudgets. Dazu kommen die Overheadkosten (z.B. Kosten der Staatskanzlei, des Amtes für Fi-

nanzen, des Personalamtes oder die Revisionskosten), die kalkulatorischen Kosten (z.B. kalkulatorische Zinsen, Abschreibungen, Miete) sowie jene internen Verrechnungen, welche nicht bereits im Globalbudget enthalten sind. Das finanzielle Produktgruppenergebnis weist somit das Ergebnis der betriebswirtschaftlichen Rechnung , nämlich Kosten und Erlöse aus.

§ 13 Globalbudget

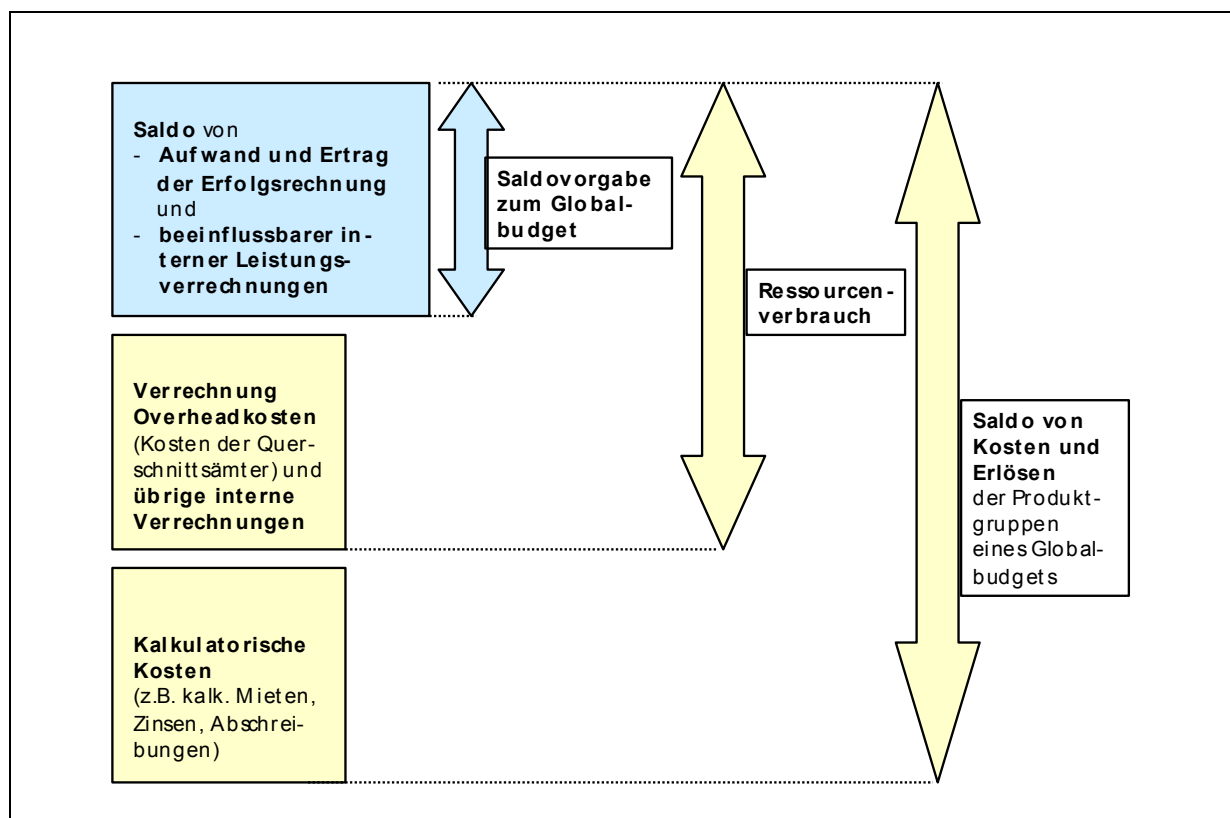
Die Globalbudgetierung ist ein Kernelement der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Das Globalbudget wird als pauschales Budget ausgestattet, d.h. für die Dienststellen oder Aufgabenbereiche ist jeweils nur der Saldo verbindlich. Die Finanzmittelaufteilung wird in der Regel den zuständigen Dienststellen überlassen.

Das Globalbudget wird aufgrund der Ziele der Produktgruppen erstellt. Aufgrund dieser Zielvorgaben werden die entsprechenden Leistungen durch die Dienststelle geplant und die erforderlichen Mittel für die Leistungserstellung berechnet. Auf dieser Basis wird das Globalbudget mit Leistungsauftrag und den finanziellen Mitteln festgelegt.

Die Saldovorgabe, welche der Kantonsrat für das Globalbudget festlegt, umfasst den Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung und die internen Leistungsverrechnungen, soweit der Leistungsbezug durch die Dienststelle beeinflussbar ist, bzw. – falls es sich um ein Globalbudget der Investitionsrechnung handelt – den Saldo von Investitionsausgaben und -einnahmen. Die Overheadkosten, die kalkulatorischen Kosten sowie die übrigen, von der Dienststelle nicht beeinflussbaren internen Verrechnungen sind hingegen nicht Teil des Saldobeschlusses. Die Saldovorgabe eines Globalbudgets der Erfolgsrechnung umfasst damit nur jenen Aufwand, welcher durch die Globalbudgetdienststelle beeinflussbar ist und welchen sie zu verantworten hat.

Nachfolgende Übersicht zeigt die Abgrenzung zwischen dem finanziellen Produktgruppenergebnis und dem Finanzbeschluss zum Globalbudget auf:

Abbildung 7: Abgrenzung zwischen Saldovorgabe Globalbudget und finanzielles Ergebnis der Produktgruppen (Beispiel: Globalbudget der Erfolgsrechnung)



Absatz 3 sieht vor, dass Globalbudgets sowohl im Rahmen der Erfolgsrechnung wie der Investitionsrechnung erstellt werden können. Allerdings kann die Investitionsrechnung nicht generell im Rahmen der Globalbudgets der Dienststellen geführt werden. Eine Integration oder Verschmelzung soll nicht zugestanden werden. Die Festlegung des Investitionsvolumens ist ein strategischer Entscheid des Kantonsrates. Wenn die Möglichkeit bestehen würde, dass die Dienststellen selbständig Verschiebungen zwischen der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung vornehmen dürfen, könnte dieser Entscheid unterlaufen werden. Zudem ist es ohnehin problematisch, die Trennung von Investitionsrechnung und Erfolgsrechnung, welche dem Rechnungsmodell zugrunde liegt, mit der Globalbudgetierung zu umgehen. Deshalb sollen Globalbudgets der Investitionsrechnung und der Erfolgsrechnung nicht gekoppelt, sondern nur je einzeln geführt werden dürfen.

Der Grundsatz, wonach ein Globalbudget einen Saldo sowie einen Leistungsauftrag umfasst, erfährt in Absatz 4 eine Ausnahme. Ein Globalbudget ohne Leistungsauftrag kann dann bewilligt werden, wenn der Kanton keinen erheblichen Einfluss auf die Leistungen nehmen kann. Allerdings haben auch Globalbudgets ohne Leistungsauftrag Produktgruppen zu führen. Nach heutigem Stand gehört die Justiz, und zwar hauptsächlich die Funktion der Rechtsprechung, zu den Ausnahmefällen. Wesentliche Elemente von WoV wie Controlling oder Qualitätsmanagement liessen sich durchaus auf die Gerichte adaptieren. Für den Einsatz des gesamten WoV-Instrumentariums in der Justiz fehlen bisher jedoch noch Erfahrungen, weshalb zum heutigen Zeitpunkt dieser Bereich unter die Ausnahmebestimmung fällt. Für die Justiz ist vorgesehen, Produktgruppen zu bilden. Ein eigentlicher Leistungsauftrag durch das Parlament wäre hingegen wegen der Unabhängigkeit der Justiz nicht zulässig. Diese hat sich die Ziele und Wirkungen im Rahmen der Gesetze selber zu setzen.

Auf die Bezeichnung „Globalkredit“ anstelle „Globalbudgets ohne Leistungsauftrag“ wurde bewusst verzichtet. Einerseits soll vermieden werden, zu viele neue Begriffe einzuführen. Zum andern soll auch klargestellt werden, dass ein Globalbudget ohne Leistungsauftrag nicht nur aus einer Saldovorgabe besteht, sondern Produktgruppen geführt werden müssen.

Absatz 5 stellt klar, dass die Bestimmungen über das Globalbudget sowohl für das mehrjährige Globalbudget gelten, mit welchem die eigentliche mittelfristige Steuerung durch Kantonsrat und Regierungsrat erfolgt, als auch für das Globalbudget im Voranschlag, mit welchem allfällige kurzfristige Anpassungen vorgenommen werden können.

§ 14 Aufgabenbereiche

Die politische Planung muss die Aufgaben des Kantons flächendeckend erfassen. Die Produktgruppen müssen zu diesem Zweck zu Aufgabenbereichen zusammengefasst werden. Damit die politische Planung verschiedene Aufgaben in unterschiedlichem Ausmass gewichten kann, braucht es eine stufengerechte Differenzierung aller Aufgaben des Kantons. Der Aufgabenbereich ist Gegenstand einer ganzen Bereichspolitik; die Produktgruppe umfasst eine Strategie innerhalb dieser Politik; das Produkt ist ein Mittel innerhalb dieser Strategie. Die flächendeckende politische Planung muss zwar

Aussagen auf der Stufe Produktegruppe gestatten, bewegt sich jedoch primär auf der Ebene der Aufgabenbereiche. Hier werden die Ziele und Wirkungsvorgaben von Legislaturplan und Integriertem Aufgaben- und Finanzplan formuliert.

3. Steuerung durch den Kantonsrat

3.1. Politische Planung

§ 15 Legislaturplan

Im Legislaturplan werden die politischen Schwerpunkte (Legislaturziele) nach Themen gebündelt auf eine Dauer von 4 Jahren festgelegt und priorisiert. Den WoV-Grundsätzen entsprechend enthält er Wirkungs-, Leistungs- und Finanzziele. Der Legislaturplan enthält somit Aussagen, „welche politischen Ziele auf der Wirkungsebene mit welchen Verwaltungsleistungen und –kosten innert welcher Frist erreicht werden sollen. Er beinhaltet auch den Gesetzgebungsfahrplan für Legislative und Exekutive.“³⁰

Die politische Planung und damit die Erstellung des Legislaturplans liegt in der Verantwortung des Regierungsrates.³¹ Der Kantonsrat nimmt vom Legislaturplan Kenntnis. Er kann mit dem Instrument des Planungsbeschlusses jedoch die politische Planung des Regierungsrates punktuell steuern (vgl. dazu die Erläuterungen zu § 17 Planungsbeschluss). Der Zeitpunkt, bis wann der Legislaturplan dem Kantonsrat unterbreitet werden muss, wird im Gesetz geregelt. Dieser bestimmt sich im wesentlichen durch den Zeitpunkt der Wahlen (März), der Validierung der Regierungsratswahlen (Mai) sowie durch die Vorgabe, dass ein Planungsbeschluss innert 2 Monaten nach Erscheinen des Legislaturplans beantragt werden kann. Damit der Legislaturplan rechtzeitig auf Beginn des Kalenderjahres verbindlich gilt und trotzdem ausreichend Zeit für die parlamentarische Beratung des Planungsbeschlusses besteht, ist der Legislaturplan neu bis Mitte August dem Kantonsrat vorzulegen (bisher: bis Ende Wahljahr). Aus dem Gesagten ist ersichtlich, dass der Legislaturplan zeitlich deckungsgleich ist zu den übrigen auf das Kalenderjahr abgestimmten Planinstrumenten. Zu erwähnen gilt, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass der vorgesehene Termin für die Vorlage des Legislaturplans an den Kantonsrat in ausserordentlichen Fällen (z. B. bei einem späten Amtsantritt eines neu gewählten Mitgliedes des Regierungsrates) überschritten werden muss. § 15 Absatz 2 ist auf den Regelfall ausgelegt.

§ 16 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird den bisherigen Finanzplan ablösen. Wie dieser ist der IAFP eine rollende, jährlich aktualisierte Vierjahresplanung. Im Unterschied zum Finanzplan werden im IAFP aber die Finanzen mit den Leistungen verknüpft. Der IAFP bildet das mittelfristige Planungsinstrument für Regierungsrat und Kantonsrat. Hier können auf mittlere Sicht Veränderungen eingeleitet werden, welche über den kurzfristig wirkenden Voranschlag in der Praxis nicht vorgenommen werden können. Der IAFP umfasst flächendeckend alle Aufgabenbereiche der Verwaltung und zeigt die Finanzen, Leistungen und Wirkungen auf. Er enthält eine Übersicht über die Aufgabenbe-

³⁰ DANIEL BRÜHLMEIER, THEO HALDEMANN, PHILIPPE MASTRONARDI, KUNO SCHEDLER, (FN20), S. 116

³¹ zum Zusammenspiel von Parlament und Regierung bei der Planung: DANIEL BRÜHLMEIER, THEO HALDEMANN, PHILIPPE MASTRONARDI, KUNO SCHEDLER, (FN20), S. 140ff. ; zur Frage der Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung: Politische Planung – Neukonzeption oder Wiederbelebung in Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften Band 42/12.2001

reiche, Aufwendungen und Erträge der Verwaltung, eine Übersicht über die vorgesehenen Investitionen und Staatsbeiträge, vom Legislaturplan abgeleitete und konkretisierte Ziele und Massnahmen mit den entsprechenden finanziellen Konsequenzen. Er enthält im weiteren einen Massnahmenplan, welcher Auskunft darüber gibt, welche Massnahmen bezüglich Aufgaben und Finanzen zu ergreifen sind, um Abweichungen von den Planwerten zu korrigieren. Zudem weist er die Veränderung der Verschuldung, weitere Finanzkennzahlen sowie die Steuerentwicklung aus.

§ 17 Planungsbeschluss

Der Planungsbeschluss des Kantonsrates ist eine Einwirkungsbefugnis des Kantonsrates im Kompetenzbereich des Regierungsrates. Daher wirkt der Beschluss – analog zum Auftrag – nur als Richtlinie, von welcher der Regierungsrat abweichen darf, wenn er dafür Gründe hat. Er muss diese in geeigneter Weise (z. B. im nächsten IAFP) dem Kantonsrat darlegen. Vermag er diesen nicht zu überzeugen, steht die parlamentarische Initiative offen. Der Initiant hat seinerseits den Rat davon zu überzeugen, dass die Begründung des Regierungsrates nicht hinreichend ist.

Der Planungsakt des Kantonsrates darf in seiner Rechtswirkung nicht schwächer sein als der ebenfalls zulässige Auftrag. Ein einheitliches Instrument gestattet einerseits, jederzeit auf die Planung des Regierungsrates Einfluss zu nehmen, anderseits in einem beschleunigten Verfahren eigene Schwerpunkte zur Legislaturplanung zu setzen.

Der Planungsbeschluss zum Legislaturplan soll dem Kantonsrat ermöglichen, zur politischen Planung des Regierungsrates Beschluss zu fassen, ohne den Rat zu zwingen, die gesamte Planung abzusagen. Der Planungsbeschluss kann sich auf einen oder auf mehrere Schwerpunkte der kantonalen Politik beziehen. Diese Flexibilität kann in der Praxis unterschiedlich genutzt werden – vom Verzicht bis zur umfassenden parlamentarischen Planung. Sie entspricht daher den heutigen Möglichkeiten eines Parlamentes in der Schweiz besser als die Schaffung einer umfassenden Planungskompetenz, welche den Rat auf Vorhaben verpflichtet, die er kaum geprüft hat. Die vorgeschlagene Lösung liegt damit zwischen jener etwa in Zürich, wo dem Kantonsrat keinerlei Beschlusskompetenz zusteht, und den Entwürfen zu Regelungen im Bund und in den Kantonen St. Gallen und Aargau, welche detaillierte Planungsbeschlüsse des Parlaments vorsehen. Andere Zwischenlösungen gibt es z.B. im Kanton Luzern, wo nach neu geltendem Recht der Grosse Rat den IAFP genehmigen soll, zum Legislaturplan aber nur eine wertende Stellungnahme abgeben darf. Im Kanton Bern ist geplant, dass der Grosse Rat zum IAFP eine Planungserklärung abgeben kann.

Der Planungsbeschluss hat nicht Rechtssatzcharakter, sondern ist eine behördenverbindliche Planung. Der Regierungsrat ist daran politisch und aufsichtsrechtlich gebunden; d.h. er muss Abweichungen im Rahmen seiner Rechenschaftsablage begründen. Der Umstand, dass der Kantonsrat einen förmlichen Beschluss fällt, darf über diese relative Verbindlichkeit nicht hinwegtäuschen³².

Der Planungsbeschluss unterscheidet sich damit vom Grundsatzbeschluss gemäss dem bisherigen Artikel 73 Abs. 2 und 3 KV, der für den Kantonsrat selbst und für die kantonalen Behörden verbindlich war und dem fakultativen Referendum unterstand. Diese Verbindlichkeit kam jener eines Rechtssatzes gleich. Wie im Kanton Aargau wären Abweichungen von einem Plan, der Gegenstand eines Grundsatzbeschlusses gewesen ist, nur zulässig gewesen, wenn der Plan vorgängig im gleichen

³² vgl. den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative Parlamentsgesetz vom 1. 3. 2001, BBl 2001, 3493 ff.

Verfahren abgeändert worden wäre (vgl. § 79 Abs. 2 KV AG). Damit wäre jede Änderung referendumpflichtig gewesen. Dies wirft erhebliche rechtliche und praktische Probleme auf:

Der Plan erhält rechtssatzähnliche Verbindlichkeit, ist aber auf die jährlich rollende Anpassung angelegt. Er regelt keine allgemeinen und abstrakten Themen, sondern soll konkrete Probleme lösen, wobei er erst eine Vorstufe der zu treffenden Massnahmen bildet. Erst diese Massnahmen können die Rechtssicherheit schaffen, welche mit der Rechtsverbindlichkeit hergestellt wird.

Wird der Plan dem Referendum unterstellt, so besteht die Gefahr, dass die Stimmbürgerschaft irreführt wird, weil leicht der falsche Eindruck entsteht, mit der Abstimmung werde eine rechtsverbindliche Ordnung für die Zukunft geschaffen, während lediglich eine prozessleitende Vorentscheidung getroffen werden kann.

Darf vom Plan nur abgewichen werden, wenn er vorher formell abgeändert worden ist, wird er zu starr, um auf die Veränderungen reagieren zu können, die bei seiner Umsetzung notwendig werden können. Dies widerspricht dem Charakter der Planung, welche flexibel sein muss, um der unvermeidlichen Unsicherheit der Zukunft angemessen zu sein.

Kaum behebbare Schwierigkeiten treten auf, wenn im konkreten Fall zu entscheiden ist, ob ein Anliegen – z.B. eine Motion – gegen den Plan verstösst. Ist der Plan in einer Frage allgemein gefasst und die Motion konkret, ist es oft eine Frage der politischen Würdigung, ob die Motion sich im Rahmen der Planung bewegt oder diese sprengt. Im zweiten Fall dürfte aber die Motion nicht erheblich erklärt werden, bevor der Plan abgeändert worden wäre. In der Praxis dürfte sich daher die Verbindlichkeit des Plans nicht durchsetzen lassen.

§ 18 Budgetstruktur

Mit der vorliegenden Bestimmung wird eine gesetzliche Grundlage für die Festlegung der Budgetstruktur geschaffen. Die meisten Kantone, welche die Grundsätze von WoV anwenden, regeln nicht explizit, auf welcher Ebene der Globalisierung das Parlament seine Beschlüsse fassen soll. Oft wird auf die Ebene der Produktgruppe abgestellt, die aber nicht politisch, sondern administrativ definiert wird. Damit kann der politischen Bedeutung der Kompetenzgrenze zwischen Parlament und Regierung nicht Rechnung getragen werden. Ein Gegenbeispiel liefert der Kanton Aargau, wo inskünftig nur noch rund 30 Aufgabenbereiche definiert werden sollen, für welche der Grosse Rat die Wirkungsziele, die Wirkungsindikatoren, die Leistungsstandards und die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen beschliessen soll.

Die Budgetstruktur legt fest, für welche Einheit (Dienststelle oder Aufgabenbereich) ein Globalbudget und die Produktgruppen erstellt werden. Mit der Budgetstruktur wird damit die gesamte Verwaltung nach Globalbudgets und Produktgruppen unter Einbezug der finanziellen Vorgaben und der Leistungsvorgaben aufgegliedert. Da der Kantonsrat die Ziele auf der Produktgruppenebene sowie die finanziellen Vorgaben pro Dienststelle oder Aufgabenbereich bestimmt, der Regierungsrat für die Leistungsebene verantwortlich ist, ist die Festlegung der Budgetstruktur von grosser Bedeutung für die Kompetenzaufteilung zwischen den Behörden. Die Budgetstruktur legt mit andern Worten die Trennlinie der Verantwortungsbereiche zwischen Regierungsrat und Kantonsrat fest. Der Kantonsrat nimmt auf der Finanzseite Einfluss bis zur Ebene Globalbudget und auf der Leistungsseite bis auf die Ebene Produktgruppe, für welche die Zielsetzungen (möglichst auf der Wirkungsebene) festgelegt werden. Für die Steuerung der Leistungen und Finanzen unterhalb dieser Ebenen ist der Regierungsrat zuständig. Schematisch lässt sich dies wie folgt darstellen:

Abbildung 8: Gewaltenteilung innerhalb des Globalbudgets

	Finanzseite	Leistungsseite
Globalbudgetebene	Saldo von - Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung und - beeinflussbarer interner Leistungsverrechnungen	Wirkungsziele soweit möglich, sonst Leistungsziele
Produktgruppenebene	Kosten und Erlöse	Wirkungsziele soweit möglich, sonst Leistungsziele
Produktebene	Kosten und Erlöse	Leistungsziele

= Zuständigkeit Kantonsrat

= Zuständigkeit Regierungsrat

Die Steuerungsmöglichkeiten des Kantonsrates gehen auf der Leistungsseite bis auf die Ebene der Produktgruppen. Indirekt kann er mit den Instrumenten Auftrag, politische Indikatoren und parlamentarische Initiative auch auf die Produkteebene eingreifen. Im Regelfall bewegt sich der Einfluss des Kantonsrates jedoch auf der Produktgruppenebene und derjenige des Regierungsrates auf der Stufe Produkt. Will der Kantonsrat auf einer tieferen Ebene als vorgeschlagen die finanzielle Steuerung wahrnehmen, muss die Globalbudgetebene um „eine Zinne heruntergebrochen“ werden, wodurch sich die Anzahl der Globalbudgets erhöht.

Die Bestimmung der Dienststellen oder der Aufgabenbereiche, auf welchen die Globalbudgets erstellt werden, erfolgt mit Blick auf die dargestellten grossen Auswirkungen auf die Budgethoheit nicht jährlich mit dem Voranschlag, sondern periodisch auf vier Jahre durch den Kantonsrat. Dieser Grundsatz soll im Geschäftsreglement des Kantonsrates aufgenommen werden.

Die Absätze 2 und 3 legen Kriterien für die Ausgestaltung der Globalbudgets fest. Ein Globalbudget soll nach dem Aufgabenspektrum, welches es umfasst, eine gewisse politische Bedeutung haben und auch eine effiziente finanzielle Führung erlauben.

Von der Festlegung der Budgetstruktur zu unterscheiden ist die Festlegung der Organisationsstruktur. Der Regierungsrat bleibt zuständig für die Verwaltungsorganisation. Er kann auch ein Globalbudget auf mehrere Organisationen verteilen (z.B. Amtschreibereien, Spitäler, Schulen) oder mehrere Globalbudgets einer Organisationseinheit zuordnen (vgl. dazu § 28 Entwurf WoV-Gesetz).

§ 19 Kompetenzaufteilung

Die Bestimmung sieht folgende Kompetenzaufteilung vor: Der Kantonsrat legt für jedes Globalbudget einen Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung fest und bestimmt für jede Produktgruppe die Ziele. Von der Dienststelle beeinflussbare interne Leistungsbezüge / -erstellungen werden bei der Saldovorgabe berücksichtigt, sie sind budgetwirksam. Die Indikatoren und Standards der Produktgruppe sowie alle Elemente auf der Ebene der Produkte werden vom Regierungsrat bestimmt, der auch die Aufteilung der Saldovorgaben auf die Produkte und auf die Produktgruppe vornimmt.

Im Vernehmlassungsverfahren ist deutlich geworden, dass der bisher gebräuchliche Begriff der „übergeordneten Ziele“ aufgegeben werden muss, weil er nur die Verwaltungsperspektive darlegt: Aus der Sicht des Gesetzgebers sind alle Budgetziele den gesetzlichen Zielen untergeordnet. Zudem musste die Annahme korrigiert werden, dass alle „übergeordneten Ziele“ der Produktgruppen Wirkungsziele seien. Dies ist zwar weiterhin das Ziel von WoV, kann jedoch nicht als gegeben vorausgesetzt werden. Wenn die Verwaltung nicht in der Lage ist, für eine Produktgruppe echte Wirkungsziele zu definieren, verliert der Kantonsrat seine Kompetenz zum Beschluss über die Leistungsseite des Budgets – oder er beansprucht eine Kompetenz zu Leistungszielen, die ihm dann nicht

mehr zusteht. Der bisherige Begriff „übergeordnete Ziele“ war so unbestimmt, dass er in der Praxis auch Leistungsziele erfasste.

Das Problem wird dadurch verschärft, dass z. T. erst durch die Indikatoren klar wird, ob ein Ziel ein Wirkungsziel oder ein Leistungsziel ist. Da nach der Regelung über den Wirkungszusammenhang (§ 6 WoVG) auch Wirkungsziele zugelassen werden sollen, zu denen Leistungsindikatoren angeboten werden, kann es oft strittig werden, ob nun im konkreten Fall ein Wirkungsziel vorliegt. Daher eignet sich die Unterscheidung von Wirkung und Leistung nicht als Kriterium für die Abgrenzung der Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat. Die Kompetenzgrenze wird besser entlang der Grenze zwischen Produkt und Produktgruppe gezogen. Alle Ziele der Produktgruppen fallen in die Zuständigkeit des Kantonsrates, alle Ziele der Produkte in jene des Regierungsrates.

§ 20 Mehrjährige Globalbudgets

Das mehrjährige Globalbudget ist das mittelfristige budgetäre Steuerungsinstrument des Kantonsrates. Für jeden in der Budgetstruktur definierten Bereich (Aufgabenbereich oder Dienststelle) beschliesst der Kantonsrat eine mehrjährige Saldovorgabe und die Ziele für jede Produktegruppe. Dieser Beschluss bindet den Regierungsrat und ermächtigt ihn, Verpflichtungen einzugehen. Der Kantonsrat kann seine Vorgaben allerdings im Voranschlag ändern, soweit keine rechtlichen Bindungen entgegenstehen. Aufgrund der in der in WoV-Versuchsphase gesammelten Erfahrungen gehen wir heute davon aus, dass die Mehrjährigkeit 3 Kalenderjahre umfasst. Denkbar wären aber auch 4 Jahre.

Die Kompetenzregelung nach § 19 Entwurf WoV-Gesetz gilt sinngemäss auch für den Beschluss über das mehrjährige Globalbudget.

Abbildung 9: Kompetenzen des Kantonsrates beim mehrjährigen Globalbudgets

Mehrjähriges Globalbudget: Der Kantonsrat beschliesst - die mehrjährige Saldovorgabe in Form eines Verpflichtungskredits oder in Form einer mehrjährigen Ertragsüberschussvorgabe sowie - den die mehrjährigen Ziele der Produktegruppen		
1. Jahrestrenche: Der Kantonsrat beschliesst - die Saldovorgabe in Form eines Voranschlagskredits oder einer einjährigen Ertragsüberschussvorgabe sowie - die Ziele der Produktegruppen	2. Jahrestrenche: Der Kantonsrat beschliesst - die Saldovorgabe in Form eines Voranschlagskredits oder einer einjährigen Ertragsüberschussvorgabe sowie - die Ziele der Produktegruppen	3. Jahrestrenche: Der Kantonsrat beschliesst - die Saldovorgabe in Form eines Voranschlagskredits oder einer einjährigen Ertragsüberschussvorgabe sowie - die Ziele der Produktegruppen

§ 21 Rahmenglobalbudget

Die Bestimmung bildet eine Versuchsregelung für Ansätze zum mehrjährigen Budget. Wie beim ordentlichen Globalbudget kann der Kantonsrat ein Rahmenglobalbudget in Form eines mehrjährigen Verpflichtungskredits beschliessen. In Abweichung zum ordentlichen Globalbudget delegiert der Kantonsrat gleichzeitig die Kompetenz zur Festlegung der jährlichen Jahrestranche (d.h. des Voranschlagskredits bzw. des Saldos) an den Regierungsrat. Der Kantonsrat kann somit im Rahmen des Budgetbeschlusses die Saldovorgabe nicht mehr jährlich verändern. Das Rahmenglobalbudget durchbricht damit die Jährlichkeit des Voranschlags. Die Bestimmung der Jahrestranche wird dabei an den Regierungsrat delegiert. Die Vorschrift ermöglicht es, mehrjährigen Globalbudgets die Verbindlichkeit eines Voranschlagskredits zu verschaffen. Nachtragskredite bleiben möglich. Die nachfolgende Abbildung illustriert die jeweiligen Zuständigkeiten von Kantons- und Regierungsrat beim Rahmenglobalbudget:

Abbildung 10: Kompetenzen des Kantons- und Regierungsrates beim Rahmenglobalbudget

Rahmenglobalbudget: Der Kantonsrat beschliesst - die mehrjährige Saldovorgabe in Form eines Verpflichtungskredits oder in Form einer mehrjährigen Ertragsüberschussvorgabe sowie - die Ziele der Produktgruppen für die Globalbudgetperiode.		
1. Jahrestranche: Der Regierungsrat beschliesst - die Saldovorgabe in Form eines Voranschlagskredits oder einer einjährigen Ertragsüberschussvorgabe sowie - den einjährigen Leistungsauftrag	2. Jahrestranche: Der Regierungsrat beschliesst - die Saldovorgabe in Form eines Voranschlagskredits oder einer einjährigen Ertragsüberschussvorgabe sowie - den einjährigen Leistungsauftrag	3. Jahrestranche: Der Regierungsrat beschliesst - die Saldovorgabe in Form eines Voranschlagskredits oder einer einjährigen Ertragsüberschussvorgabe sowie - den einjährigen Leistungsauftrag

§ 22 Budgetvorgaben

Die Bestimmung regelt die Vorgehensweise zur Erstellung des Voranschlags. Sie entspricht dem bisher bekannten Budgetierungsprozess. Auf Verordnungsstufe wird der Ablauf noch detaillierter zu

formulieren sein und mit den Leistungsvorgaben der Departemente aufgrund des Controllings zum bestehenden Kontrakt oder aus den laufenden Kontraktverhandlungen verknüpft werden müssen.

§ 23 Voranschlag

Im jährlichen Voranschlag wird die mittelfristige Planung aus dem IAFP umgesetzt. Er bildet gleichzeitig die Grundlage für die Kreditbeschlüsse durch den Kantonsrat und ist dessen Instrument für die Ausübung der Budgethoheit. Der Budgetbeschluss umfasst die Leistungs- wie auch die Finanzseite. Die Kredite werden dabei in der Regel global als Saldovorgabe beschlossen (Ausnahmen sind beispielsweise Kreditbeschlüsse über Staatsbeiträge). Der Beschluss umfasst gleichzeitig die Leistungsseite, indem die Ziele der Produktgruppen festgelegt werden.

Absatz 5 bildet eine gesetzliche Grundlage für ein „Notbudget“. Falls der Kantonsrat bis Ende Jahr den Voranschlag nicht beschliessen sollte, ermächtigt die Bestimmung den Regierungsrat, die nötigen Ausgaben zu tätigen. Er wird zudem verpflichtet, das Budget unverzüglich an der nächsten Session dem Kantonsrat erneut zu unterbreiten.

Zum Inhalt des Voranschlages wird auf die nachfolgenden Erläuterungen zu § 24 verwiesen.

§ 24 Geschäftsbericht

Die Berichterstattung an den Kantonsrat wird dem WoV-Modell angepasst und enthält neu alle für die parlamentarische Steuerung wesentlichen Elemente. Die Aufgaben- und Leistungs- bzw. Wirkungsseite sowie die Finanzseite werden gleichermassen berücksichtigt. Mit dem Geschäftsbericht wird sowohl über die finanziellen Vorgaben wie auch über die Leistungsvorgaben Rechenschaft abgelegt. Die bisherige Staatsrechnung und der Rechenschaftsbericht sowie die Jahresberichte der WoV-Dienststellen sollen zu einem Geschäftsbericht zusammengefasst werden. Die in den genannten Berichten enthaltenen Informationen werden somit zusammengefasst in anderer Form erhalten bleiben. Er beruht auf dem Voranschlag und ergänzt ihn mit dem Soll – Ist – Vergleich auf der Leistungs- und auf der Finanzseite. Abweichungen von den Vorgaben sind zu begründen. Diese Integration hat zur Folge, dass der bisher alle zwei Jahre erscheinende Rechenschaftsbericht über die Tätigkeiten der Verwaltung gestrichen wird. Er findet sich in Kurzfassung im neuen Geschäftsbericht und kann im Übrigen für Zwecke der Wissenschaft durch Einsichtnahme in das verwaltungsinterne Berichtswesen ersetzt werden. Soweit erforderlich, werden Inhalte des bisherigen zweijährigen Rechenschaftsberichts in einem tabellarischen Anhang sowie in einem Kapitel über die Tätigkeit des Regierungsrates und in Abschnitten über die Tätigkeiten der Departemente in den Geschäftsbericht integriert. Dabei wird auf die Ziele und Massnahmen von Legislaturplan und IAFP Bezug genommen. Für jede Produktgruppe soll höchstens eine Doppelseite beansprucht werden, damit alle Informationen im Überblick erfasst werden können.

Der Begriff Geschäftsbericht ist dem Rechenschaftsbericht vorzuziehen, weil ein neuer Begriff besser ist, als den alten für etwas Neues einzusetzen, und weil Geschäftsbericht in der Privatwirtschaft üblich ist.

Der Inhalt des Voranschlages und des Geschäftsberichtes wird wie folgt vorgesehen:

Tabelle 1: Übersicht zu den Inhalten von Voranschlag und Geschäftsbericht

Voranschlag	Geschäftsbericht
Bericht des Regierungsrates zum Voranschlag mit Beschlüssen zum Voranschlag und dem Steuerbezug	Bericht 1.1 Bericht des Regierungsrates zur Regierungstätigkeit (Rechenschaftsbericht) 1.2 Bericht des Regierungsrates zur Jahresrechnung mit Beschlüssen über die Genehmigung des Geschäftsberichtes
2. Erfolgsrechnung basierend auf der finanzwirtschaftlichen Rechnung; Ergebnis Gesamtstaat nach volkswirtschaftlicher und institutioneller Gliederung mit Ausweis des Betriebsergebnisses, des nichtbetrieblichen Ergebnisses, der aussergewöhnlichen Positionen sowie des Gesamtergebnisses	2. Erfolgsrechnung basierend auf der finanzwirtschaftlichen Rechnung; Ergebnis Gesamtstaat nach volkswirtschaftlicher und institutioneller Gliederung mit Ausweis des Betriebsergebnisses, des nichtbetrieblichen Ergebnisses, der aussergewöhnlichen Positionen sowie des Gesamtergebnisses
3. Investitionsrechnung Ergebnis Gesamtstaat nach volkswirtschaftlicher und institutioneller Gliederung	3. Investitionsrechnung Ergebnis Gesamtstaat nach volkswirtschaftlicher und institutioneller Gliederung
4. Produktgruppenergebnisse der Dienststellen basierend auf der betriebswirtschaftlichen Rechnung mit Saldovorgaben Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung und zusätzlichen Abgrenzungen aus der betriebswirtschaftlichen Rechnung, Einzelinvestitionen, Auftrag / Ziele, Produktgruppen, Indikatoren, Massnahmen usw.	4. Produktgruppenergebnisse der Dienststellen basierend auf der betriebswirtschaftlichen Rechnung mit Saldovorgaben Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung und zusätzlichen Abgrenzungen aus der betriebswirtschaftlichen Rechnung, Einzelinvestitionen, Auftrag / Ziele, Produktgruppen, Indikatoren, Massnahmen usw.
5. Bilanz ---	5. Bilanz ---
7. Mittelflussrechnung mit Ausweis der Geldflüsse aus der Betriebs-, der Investitions- und Finanzierungstätigkeit	6. Anhang Mindestangaben nach OR 663b, Entwicklung Globalbudgetreserven 7. Mittelflussrechnung mit Ausweis der Geldflüsse aus der Betriebs-, der Investitions- und Finanzierungstätigkeit
8. Staatsbeiträge Verzeichnis der verschiedenen Staatsbeiträge mit Rechtsgrundlage	8. Staatsbeiträge Verzeichnis der verschiedenen Staatsbeiträge mit Rechtsgrundlage
9. Spezialfinanzierungen Rechtliche Grundlage, Zweckbestimmung und Vermögensentwicklung	9. Spezialfinanzierungen Rechtliche Grundlage, Zweckbestimmung und Vermögensentwicklung
10. Verpflichtungskreditkontrolle Aufstellung über die laufenden Verpflichtungskredite	10. Verpflichtungskreditkontrolle Aufstellung über die laufenden und abgerechneten Verpflichtungskredite
---	11. Konzernrechnung Bilanz, Erfolgsrechnung und Anhang des Staates und der Anstalten
----	12. Jahresrechnungen soweit sie nicht direkt in der Staatsrechnung enthalten sind
---	13. Legate und Stiftungen Bezeichnung, Zweckbestimmung, Vermögensentwicklung
---	14. Revisionsbericht der Finanzkontrolle Summarischer Bericht wie heute
---	15. Rechenschaftsbericht Tabellarischer Anhang

4. Steuerung durch den Regierungsrat und die Departemente

§ 25 Führungsgrundsätze, Führungsinstrumente

Die Bestimmung über die Führungsgrundsätze und -instrumente war bisher im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 7. Februar 1999 (RVOG; BGS 122.111) verankert. Sie wird, ergänzt mit den WoV-spezifischen Anforderungen, in den vorliegenden Entwurf integriert, damit alle Vorschriften zur Verwaltungsführung in einem Erlass zusammengeführt sind. Im RVOG verbleiben die Bestimmungen zur Aufbauorganisation der Verwaltung.

Der Regierungsrat führt die Verwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Bürgernähe, Effizienz und Wirkungsorientierung. Mit dieser Vorschrift werden die Mitglieder des Regierungsrates und der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin auf zeitgemässe Führungsmethoden verpflichtet. Die unterstellten Organisationseinheiten und deren Mitarbeiterschaft sollen insbesondere durch Zielsetzung bzw. Zielvereinbarungen sowie durch Delegation von Kompetenzen und Verantwortung motivierend in die Aufgabenerfüllung einbezogen werden. Mit der Vorgabe von Leitlinien soll den Ausführenden erleichtert werden, im Sinne der Leitung zu handeln. Im Idealfall sollten Fachkompetenz und Entscheidungskompetenz möglichst nahe beieinander liegen.

§ 26 Koordination

Diese Bestimmung war bisher im RVOG verankert. Sie wird aus denselben Gründen wie zu § 25 oben erläutert in den vorliegenden Entwurf überführt. Sie verpflichtet Regierungsrat und Verwaltung zu einem koordinierten Vorgehen und zu einem departementsübergreifenden vernetzten Denken. Es wird darauf verzichtet, irgendwelche konkreten Instrumente im Gesetz zu bezeichnen, damit die notwendige Flexibilität erhalten bleibt.

§ 27 Jahresplan

Der Jahresplan ist das Steuerungsinstrument der Departemente. Er konkretisiert den Legislaturplan und den IAFP auf Stufe Verwaltung. Die Jahresplanung ist eine wichtige Grundlage für die Kontrakte und das Controlling auf Departementsstufe. Weil sie auch eine Grundlage für die Oberaufsicht des Kantonsrates bildet, ist sie gesetzlich vorzuschreiben.

§ 28 Leistungs- und Saldozuweisung

Der Regierungsrat legt aufgrund der Budgetbeschlüsse des Kantonsrates fest, welche Organisationseinheiten welche Leistungen zu erbringen haben und welche finanziellen Mittel ihnen zustehen. Er ist und bleibt für die Organisation der Verwaltung zuständig. Die Budgetkompetenz des Kantonsrates bezieht sich auf die zu erfüllenden Aufgaben. Die Organisationskompetenz für die Aufgabenerfüllung steht hingegen dem Regierungsrat zu. Er kann auch Globalbudgets auf mehrere Dienststellen aufteilen. Bei einer solchen Aufteilung müssen den Leistungen die entsprechenden Mittel zugeordnet werden. Zur Erläuterung das folgende Beispiel: Der Kantonsrat beschliesst das Globalbudget des Amtes für Finanzen. Der Regierungsrat wäre berechtigt, einzelne Leistungen mit den nötigen Mitteln dem Kantonalen Steueramt zur Erstellung zu übertragen. Mit dem Beschluss über das Globalbudget des Amtes für Finanzen beschliesst der Kantonsrat somit nicht über die Organisationsform der Leistungserbringung.

§ 29 Jahreskontrakt

Der Jahreskontrakt ist das Steuerungsgefäss der Departemente gegenüber den Dienststellen und gegebenenfalls mit externen Leistungserbringern. Sie werden in aller Regel einvernehmlich vereinbart und bilden die Grundlage für das Urteil darüber, ob die Leistungserbringer ihre Ziele erreicht haben. Im Jahreskontrakt werden die jährlich zu erbringenden Leistungsvorgaben und die weiteren Rahmenbedingungen festgehalten. Die Leistungsvorgaben müssen sich aus der übergeordneten Planung ableiten lassen.

§ 30 Reserveverwendung für Anreizsystem

Im bisherigen WoV-Versuch wurden keine Regelungen getroffen, nach welchen Kriterien Dienststellen, welche ein finanziell besseres Ergebnis erwirtschaftet haben, als dies beschlossen wurde, diese Mittel verwenden können. Im Grundsatz ist unbestritten, dass es für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung ein Anreizsystem braucht, nach welchem Dienststellen belohnt werden können, wenn sie die vereinbarten Ziele übertreffen. Die Erfahrungen mit Anreizsystemen auch in andern Kantonen sind noch nicht hinreichend gefestigt, um zu gestatten, auf Gesetzesebene eine bestimmte Form festzulegen. Das Bonus-Malus-System entspricht zwar der Logik von WoV am besten, schafft aber erhebliche Probleme bei der Bestimmung der externen Faktoren und kann sich auf die langfristige Qualität in der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe nachteilig auswirken. Zur Zeit sind Alternativen in Diskussion, die eine ähnliche Anreizwirkung haben können (z.B. Prämierungen in einem Wettbewerb, der aus einem zentralen Kredit des Regierungsrates finanziert wird). Daher ist es ratsam, dem Regierungsrat die Kompetenz zu delegieren, Anreizsysteme zu schaffen. Mit dieser Konzeption kann sichergestellt werden, dass in diesem Bereich weitere Erfahrungen gesammelt und umgesetzt werden können und dadurch auch der Anschluss an künftige Entwicklungen nicht verpasst wird. Die vorgeschlagene Delegation an den Regierungsrat bedingt, dass das Gesetz gewisse Leitlinien festlegt. Diese Rahmenbedingungen sehen beispielsweise vor, dass das Anreizsystem nicht dazu führen darf, Beschlüsse des Kantonsrates zu umgehen. Diese Reservemittel dürfen somit nicht für Zwecke eingesetzt werden, welche der Kantonsrat oder der Regierungsrat ausdrücklich abgelehnt haben.

§ 31 Gewerbliche Tätigkeit

Die Möglichkeit gewerblicher Randnutzung bestehender Kapazitäten einer Dienststelle gehört zum Gebot der Wirtschaftlichkeit. Allerdings kann die gewerbliche Tätigkeit auch Probleme aufwerfen. Zum Beispiel haftet der Staat für das privatwirtschaftliche Verhalten seiner Dienststellen.

Die gewerbliche Tätigkeit soll nicht zu einer systematischen Konkurrenzierung Privater führen. Den Dienststellen der Verwaltung soll es möglich sein, gewisse Leistungen auch auf dem Markt anzubieten. Für derartige gewerbliche Leistungen sind jedoch bestimmte Rahmenbedingungen einzuhalten:

- Das Angebot soll einen konkreten Bezug zum Kerngeschäft der betreffenden Dienststelle haben.
- Sie dürfen im Verhältnis zur Hauptaufgabe nur von geringem Umfang sein und den Leistungsauftrag grundsätzlich nicht ausweiten.
- Die gewerblichen Leistungen müssen kostendeckend sein. Es darf keine Marktverzerrung stattfinden.
- Sie dürfen die Erfüllung der Hauptaufgabe nicht beeinträchtigen.

Die vorgesehenen Bedingungen genügen, um Missbrauch zu verhindern.

Nach dem Legalitätsprinzip bedarf die Ermächtigung des Staates zu privatwirtschaftlichem Handeln einer formellen gesetzlichen Grundlage im Einzelfall. Handelt es sich allerdings nur um eine Nebentätigkeit oder eine Randnutzung vorhandener Investitionen, so braucht die gesetzliche Grundlage den Umfang und die Grundzüge der Tätigkeit nicht im Einzelnen zu bestimmen, weil sich diese Elemente aus der Hauptaufgabe ergeben. Daher kann eine generelle Norm, verbunden mit einer zentralen Kontrolle durch den Regierungsrat, genügen. Die Vorgaben für den Einzelfall sind in Richtlinien des Regierungsrates und im Kontrakt des Departements mit der zuständigen Dienststelle zu bestimmen.

§ 32 Aufträge an Dritte

Die Vergabe von Aufträgen an Dritte oder die Auslagerung von einzelnen Teilaufgabenbereichen (Contracting Out) hat in den vergangenen Jahren vermehrt Eingang bei der staatlichen Leistungserbringung gefunden. Die Auslagerung von Teilleistungen werden insbesondere für Aufgaben vorgesehen, welche die Verwaltung intern aus Kapazitätsgründen oder mangels ausreichendem eigenen Fachwissen nicht selber erbringen kann. Solche Fremdvergaben sind dann sinnvoll, wenn Dritte die Aufgabe günstiger oder qualitativ besser erfüllen können. Aufträge an Dritte erfordern die Bewilligung des Regierungsrates. In Absatz 2 wird gesetzlich verankert, dass Leistungsvereinbarungen mit ausserstehenden privaten Organisationen über eine gesamte Aufgabe ohne Rechtsgrundlage nicht zulässig sind. Eine gesetzliche Grundlage ist dann erforderlich, wenn nicht nur die eigentliche Leistungserstellung, sondern die Verantwortung für die Produkteerstellung an Dritte delegiert wird.

§ 33 Interne Leistungsbezüge und- verrechnungen

Die Bestimmung regelt den Bezug wie auch die Verrechnung von verwaltungsinternen Leistungen. Der Regierungsrat soll in einem abschliessenden Katalog bestimmen, welche Leistungen obligatorisch verwaltungsintern zu beziehen sind (sog. Pflichtkonsum) und bei welchen Leistungsbezügen die jeweiligen Dienststellen frei sind im Bezug, die Leistung auch bei einem externen Leistungsanbieter bezogen werden kann (sog. Wahlkonsum). Im Vordergrund beim Pflichtkonsum stehen Bereiche wie die Informatik, Drucksachen, Personaldienstleistungen u.ä. Häufig lässt sich nur aus einer Gesamtbeurteilung über die ganze Verwaltung bestimmen, ob der interne Leistungsbezug wirtschaftlich oder betrieblich sinnvoll ist. Es kann deshalb nicht dem Entscheid der einzelnen Dienststelle überlassen werden, wo sie ihre Einkäufe tätigt.

In der Regel sollen die verwaltungsinternen Leistungen verrechnet werden, um Kostentransparenz und auch ein verschärftes Kostenbewusstsein zu schaffen. Die interne Verrechnung ist zudem auch Basis für die Produktgruppenrechnung, wie sie nach § 50 Entwurf WoV-Gesetz gefordert wird. Budgetwirksam sollen aber nur diejenigen internen Leistungen verrechnet werden, bei denen die Dienststelle eine echte Wahlfreiheit hat und deren Kosten sie damit beeinflussen kann. Die übrigen internen Verrechnungen werden lediglich in der Betriebsrechnung den Produktgruppen und Produkten belastet bzw. gutgeschrieben.

Welche Kosten wie (budgetwirksam oder nicht) und zu welchen Ansätzen zu verrechnen sind, bestimmt der Regierungsrat. Es sollen in jedem Fall nur Kosten für Leistungen verrechnet werden, welche die Verwaltung auslöst. Beispielsweise werden die Kosten der politischen Behörden (Kantonsrat/Ständerat) nicht der verwaltungsinternen Leistungserbringung zugerechnet und sind damit nicht auf die Produktgruppen oder Produkte verrechenbar.

Die Kostenverrechnung kann durch Pauschalbeträge erfolgen. Dies wird vorallem dort der Fall sein, wo eine detaillierte Verrechnung aus Kosten-Nutzen-Überlegungen nicht sinnvoll ist.

Eine hohe Kostenwahrheit wird bei jenen Leistungserbringern erwartet, welche in Konkurrenz zu privaten Anbietern ihre Dienstleistungen erbringen. Nur so lässt sich die Wirtschaftlichkeit der Anbieter vergleichen. Absatz 4 fordert deshalb eine marktgerechte Preisberechnung auf Basis sämtlicher anrechenbarer Kosten.

5. Haushaltführung

5.1. Rechnungslegung

§ 34 Zweck und Grundsätze

Die materiellen Grundsätze zur Finanzpolitik (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Haushaltsgleichgewicht) sind in Artikel 130 der Kantonsverfassung verankert, wodurch diese im Gesetz nicht mehr explizit aufgeführt werden müssen.

Eine wesentliche Neuerung in Bezug auf die Rechnungslegung ist der Grundsatz der getreuen Darstellung bzw. der wahren und fairen Darstellung der wirtschaftlichen Lage („true and fair view“ oder „fair presentation“). Die Bezeichnung „true and fair view“ wird vor allem in Grossbritannien und „fair presentation“ in den Vereinigten Staaten verwendet. Die Rechnungslegung soll damit – soweit möglich – an die internationalen Standards für öffentliche Institutionen (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) und dementsprechend auch an die Standards der Privatwirtschaft angepasst werden. Damit wird die Transparenz der Rechnungslegung zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger verstärkt. Die allgemeine Entwicklung zur Rechnungslegung in der Schweiz (insbesondere beim Bund) zielt in die gleiche Richtung.

Der Grundsatz der „getreuen Darstellung“ besagt, dass der Rechnungsabschluss insbesondere folgende Qualitäten aufweisen soll³³:

- Willkürfreiheit bei der Bewertung, also keine stillen Reserven im Sinne von willkürlichen Reserven;
- genügende Transparenz in Bewertung, Gliederung und Offenlegung;
- klare, richtige und vollständige Informationen, besonders im Anhang;
- Behandlung der Geschäftsfälle bevorzugt nach wirtschaftlichen Gegebenheiten;
- möglichst genauer Erfolgsausweis durch klare Periodenabgrenzung;
- Ermöglichung eines zuverlässigen Urteils über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage für Dritte, die Einblick in die Jahresrechnung nehmen.

Im Absatz 2 werden die Grundsätze der ordnungsgemässen Rechnungslegung und Buchführung aufgezählt.

Unter Absatz 2 lit. a) wird der Grundsatz der verankert, dass bei der Bilanzierung der ganze Kanton mit seinen selbständigen Anstalten und Betrieben auf unbestimmte Zeit bestehen bleibt. Dies bedeutet, dass die Konzernbilanz zu Fortführungswerten („Going Concern“) erstellt wird. Dieser Grundsatz betrifft in der Praxis kaum das öffentliche Gemeinwesen, den Kanton, selbst, denn dieser wird weiterbestehen, ausser es käme zu einer Fusion mit einem andern Kanton. Viel wichtiger ist dieser Grundsatz für die Beteiligungen im weiteren Sinne (selbständige Anstalten, Betriebe), die in ihrem Bestand wesentlich gefährdeter sind als das öffentliche Gemeinwesen selbst.

Unter Absatz 2 lit. b) werden die übrigen Grundsätze der ordnungsgemässen Rechnungslegung aufgeführt. Es sind dies:

³³ Expertenkommission „Rechnungslegungsrecht“, Revision des Rechnungslegungsrechtes, Vorentwurf vom 29.6.1998 zuhanden des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, Bern (VE RRG), S. 101ff

- Verständlichkeit: Die Rechnungslegung muss in verständlicher Form, nach allgemein anerkannten Normen erfolgen.
- Wesentlichkeit: Wichtige Positionen sind in der Rechnungslegung separat ausweisen.
- Zuverlässigkeit: In Anlehnung an IPSAS ist hiermit gemeint, dass eine Rechnung in allen wesentlichen Teilen vollständig sein muss, unter Berücksichtigung der Kostenfolgen (bei unverhältnismässigen Kosten kann im Ausnahmefall unter Offenlegung auf Vollständigkeit verzichtet werden). Nebenrechnungen, Sonderrechnungen und unselbständige Stiftungen (Fonds) sind zu integrieren bzw. zu konsolidieren.
- Stetigkeit in der Darstellung und Bewertung: Die Jahresrechnung ist stetig, wenn sie im Berichtsjahr nach den gleichen Grundsätzen erstellt wird wie in der Vergleichsperiode. Die Stetigkeit bezieht sich sowohl auf die Darstellung und Offenlegung der Jahresrechnung als Ganzes als auch auf Inhalt und Bewertung der einzelnen Positionen.
- Bruttoprinzip (Verrechnungsverbot): Sowohl Bilanz, Erfolgsrechnung und Mittelflussrechnung sind grundsätzlich brutto darzustellen. Eine Verrechnung von Aktiven und Passiven sowie von Aufwand und Ertrag oder Ausgaben und Einnahmen ist grundsätzlich nicht zulässig.
- Periodengerechte Zuordnung von Aufwand und Ertrag: Die Aufwändungen und Erträge sind dem jeweiligen Rechnungsjahr periodengerecht zuzuordnen, unabhängig vom Zeitpunkt der entsprechenden Zahlungen („accrual accounting“).

Absatz 2 lit. c) enthält die Grundsätze der ordnungsgemässen Buchführung:

- Vollständigkeit: Die Buchführung muss sicherstellen, dass alle buchungspflichtigen Geschäftsvorfälle lückenlos und periodengerecht erfasst werden.
- Richtigkeit: Die vollständig erfassten Daten müssen unverfälscht und richtig kontiert und korrekt verbucht werden.
- Dokumentationsprinzip: Die Nachprüfbarkeit des Rechnungswesens muss jederzeit gegeben sein. Keine Buchung ohne Beleg (Belegprinzip).
- Klarheit der Buchführung: Die Aufzeichnungen müssen lesbar sein. Die einzelnen Sachverhalte und Geschäftsvorfälle müssen eindeutig bezeichnet werden. Korrekturen in der Buchhaltung müssen klar gekennzeichnet werden.

Absatz 2 lit. d) führt die allgemeinen Grundsätze zum Voranschlag und zur Rechnung auf, wie sie heute schon gelten. Die aufgeführten Grundsätze lassen sich wie folgt umschreiben³⁴:

- Gesetzmässigkeit: Ausgaben und Einnahmen bedürfen einer Rechtsgrundlage.
- Jährlichkeit: Voranschlag und Rechnung sind für ein Kalenderjahr zu erstellen. Rechnungsperiode ist das Kalenderjahr.

³⁴ Vgl. Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band I, herausgegeben von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bern 1981, S. 113f, oder Peter Hard, Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 2, Ausgabe 1996, S. 38ff

- Vorherigkeit: Über den Voranschlag ist vor Beginn des Rechnungsjahres zu beschliessen. Dieser Grundsatz kann im Ausnahmefall durchbrochen werden (vgl. dazu die Ausführungen zu § 23 Absatz 5).
- Genauigkeit: Die einzelnen budgetierten Beträge sind so genau wie möglich zu ermitteln.
- Vergleichbarkeit: Budget und Rechnung sollen zwingend in einer vergleichbaren Form dargestellt werden. Allenfalls kann auch die Vorjahresrechnung den geänderten Grundsätzen des Berichtsjahres angepasst werden („Restatement“).
- Qualitative und quantitative Bindung / Spezifikation der Kredite: Die Verwendung der Kredite soll beschränkt sein auf die im Voranschlag bewilligten Beträge, die bewilligte Höhe und den bewilligten Verwendungszweck. Bei den WoV-Dienststellen gilt die Bindung nicht mehr für die Einzelkredite, sondern nur noch für den Globalbudget-Saldo.

Absatz 2 lit. e) fordert, dass das Finanz- und Rechnungswesen den anerkannten Normen der Rechnungslegung zu entsprechen haben. Dies bedeutet, dass dort wo nicht ohnehin die Rechnungslegungsstandards der Privatwirtschaft angewendet werden (FER, IAS), die Rechnungslegung nach Möglichkeit den internationalen Standards für öffentliche Institutionen (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) folgen sollen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass einzelne begründete Abweichungen notwendig sein werden. Es ist auch nicht auszuschliessen, dass in der Zukunft andere Standards als IPSAS als „allgemein anerkannt“ gelten. Aus diesem Grund soll in der Gesetzgebung nicht explizit das vorgesehene Regelwerk erwähnt werden.

Absatz 2 lit. e) sieht deshalb ebenfalls vor, dass der Regierungsrat das anzuwendende Regelwerk bestimmt. Begründete Abweichungen von den Bestimmungen des gewählten Regelwerks aufzuzeigen sind. So sind bspw. Verrechnungen entgegen dem Grundsatz des Bruttoprinzip unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Beispiele sind Minderungen von Aufwand und Ertrag, Investitionsausgaben oder -einnahmen, Korrekturen falsch verbuchter Rechnungsbeträge oder Wertberichtigung. Verrechnungen sind nur vorzunehmen, wenn IPSAS diese erlaubt oder wenn die entsprechenden Posten von der gleichen oder ähnlichen Transaktion stammen und gleichzeitig unwesentlich sind.

§ 35 Rechnungsarten

Die Haushaltsführung nach WoV erfolgt neu über die finanz- und betriebswirtschaftliche Rechnung. Die finanzpolitische Steuerung des Finanzhaushaltes erfolgt wie bisher über die finanzwirtschaftliche Rechnung. Sie weist den Deckungserfolg der Erfolgsrechnung, die Investitionstätigkeit sowie die Schulden- und Vermögensentwicklung aus und bildet die Grundlage für die Festlegung des Steuerbezuges.

Die betriebswirtschaftliche Rechnung beinhaltet die Kosten- und Leistungsrechnung (Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung). Gegenüber der finanzwirtschaftlichen Rechnung werden Abgrenzungen vorgenommen. So werden die Aufwände und Erträge der Querschnittsämter (Ressourcenämter) auf die übrigen Dienststellen umgelegt (Verteilung der sog. Overheadkosten) und weitere interne Leistungsverrechnungen vorgenommen. Anders als in der finanzwirtschaftlichen Rechnung werden in der betriebswirtschaftlichen Rechnung auch kalkulatorische Kosten (Zinsen, Abschreibungen, Mieten) ermittelt und den Dienststellen belastet. Die Kosten und Erlöse werden anschliessend den Produktgruppen und letztlich den Produkten zugeordnet. Als Ergebnis resultiert auf der

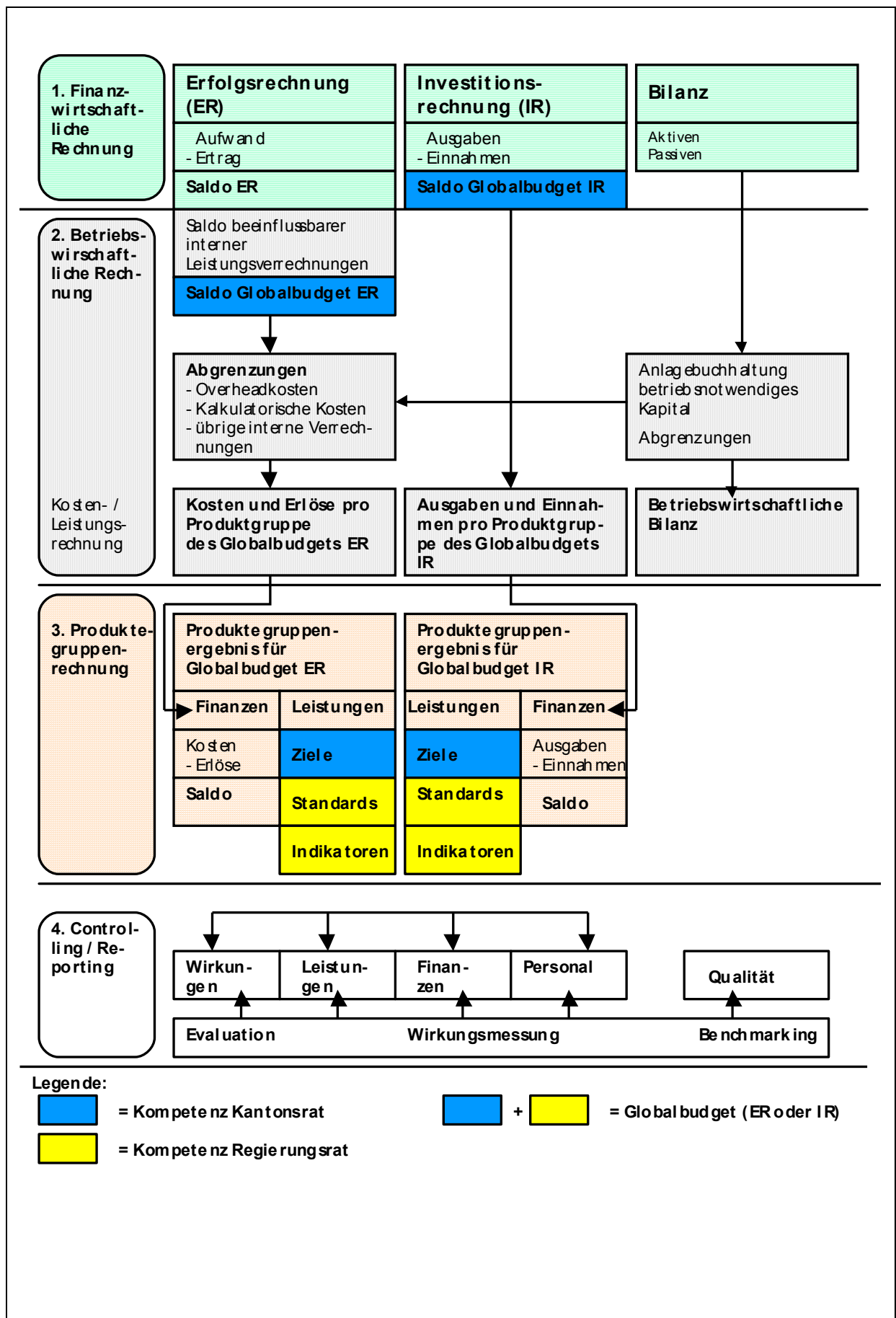
Produktgruppen- und Produktebene ein Ergebnis auf Vollkostenbasis. Es enthält damit die Komponenten der direkt zurechenbaren Produktkosten, der Gemeinkostenanteile der leistungserstellenden Kostenstellen sowie die internen Leistungsverrechnungen.

In der Produktgruppenrechnung wird das finanzielle Ergebnis aus der betriebswirtschaftlichen Rechnung (Vollkostenbasis) mit der Leistungsseite des Globalbudgets verknüpft. Die Produktgruppenrechnung weist somit einerseits die Kosten und Erlöse einer Produktgruppe, andererseits die Ziele der Produktgruppen, die Indikatoren und die Standards aus.

Im Bereich Controlling / Reporting wird die finanzielle und leistungsmässige Zielerreichung gemessen und dargestellt. Bestandteil sind die Wirkungsrechnung, welche Informationen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung liefern.

Nachstehende Abbildung zeigt die Elemente und die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Rechnungsarten auf:

Abbildung 11: Elemente und Zusammenhänge zwischen den einzelnen Rechnungsarten





§ 36 Revisionstauglichkeit

Um eine effiziente Finanzaufsicht zu ermöglichen, muss die Revisionstauglichkeit der Haushaltsführung gesichert sein. Die Finanzaufsicht regelt sich im übrigen nach den Bestimmungen im Abschnitt 6 Finanzkontrolle.

5.2. Jahresrechnung

§§ 37 – 39 Jahresrechnung

Die Bestimmungen definieren die wesentlichen Elemente des Rechnungsmodells, welches auf der Gliederung der Jahresrechnung in Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie der Bilanz beruht.

§§ 40 – 42 Bilanz

Die Bestimmungen enthalten die anerkannten Grundsätze über die Gliederung der Bilanz (Aktiven und Passiven).

Die Unterteilung des Gesamtvermögens in Verwaltungs- und Finanzvermögen sowie deren Definition gemäss § 41 Absätze 2 und 3 entsprechen anerkannten Grundsätzen³⁵. Zum Verwaltungsvermögen zählen alle Vermögenswerte, welche dem Kanton unmittelbar zur Erfüllung von öffentlich-rechtlich festgelegten Verwaltungsaufgaben dienen (Schulhäuser, Spitäler, Verwaltungsgebäude, etc.). Zum Finanzvermögen gehören hingegen jene Vermögenswerte, über welche nach kaufmännischen Grundsätzen verfügt werden kann. Massgebend ist das Kriterium der Realisierbarkeit d.h. dem Finanzvermögen werden jene Vermögenswerte zugerechnet, die ohne Verletzung einer bestimmten gesetzlichen oder anderen öffentlich-rechtlichen Verpflichtung verwertbar sind. Die Unterscheidung in Verwaltungs- und Finanzvermögen ist für die Abgrenzung der Begriffe „Anlage“ und „Ausgabe“ massgebend, wovon im wesentlichen auch die Frage des zuständigen Organs für die Verwendung der Mittel abhängt. Grundsätzlich stellen einmal alle Einnahmen Finanzvermögen dar. Werden von diesen Mitteln Vermögenswerte erworben, welche Finanzvermögen darstellen, handelt es sich um eine Anlage. Anlagen sind somit Veränderungen oder Umschichtungen innerhalb des Finanzvermögens; dabei wird zur Werterhaltung und Sicherung eines angemessenen Ertrages vorhandenes eigenes Vermögen in eine andere wirtschaftliche Form gebracht³⁶. Zuständig, solche Anlagen zu tätigen, ist der Regierungsrat, denn er entscheidet über das Finanzvermögen (so Art. 80 Absatz 3 der Kantonsverfassung). Er entscheidet auch über die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen. Er hat dabei den Nachweis zu erbringen, dass beispielsweise eine Beteiligung oder ein Bauwerk (Schulhaus oder Verwaltungsbau) für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt wird. Diese Kompetenz ist gerechtfertigt und entspricht auch der bisher geltenden Regelung nach § 38 Absatz 1 Buchstabe h FHV, da zum Beispiel durch die Aufhebung eines Betriebes oder durch die Veräusserung einer Beteiligung Mittel freigesetzt werden, die zur Minderung der Fiskallasten beitragen³⁷. Auch die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit fordern, dass überflüssige Bestandteile des Verwaltungsvermögens aufgehoben werden. Diese Vollzugsverantwortlichkeit obliegt der Exekutive. Volksrechte werden dadurch nicht tangiert, weil kein Ausgabenbeschluss vorliegt.

³⁵ Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, (FN 34), S. 61f.

³⁶ BGE 123 I 83

³⁷ Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, (FN 34), S. 105

Von einer Ausgabe wird gesprochen, wenn die Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verwendet werden d.h. diese entweder für laufende Aufgaben verwendet werden (Verzehr der Mittel) oder der Vermehrung von Verwaltungsvermögen dienen. In diesen Fällen wie auch bei der Umwandlung von Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen stellen sich die besonderen Fragen der Ausgabenbewilligungskompetenz (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu §§ 51ff.).

§ 43 Spezialfinanzierungen

Die Absätze 1 und 2 entsprechen den bisherigen Bestimmungen nach der Finanzhaushaltsverordnung. Gesetzlich verankert wird neu in Absatz 3, dass die dem Kanton aus dem Vollzug erwachsenen Verwaltungskosten der entsprechenden Spezialfinanzierung zu belasten sind. Die Spezialgesetzgebung hat diese Möglichkeit bisher schon vorgesehen (so beispielsweise gemäss § 76 Gesetz über den direkten Finanzausgleich, BGS 131.7).

Nach Absatz 4 sollen Guthaben von Spezialfinanzierungen grundsätzlich nicht mehr verzinst werden. Nach bisheriger Regelung wurden diese verzinst, sofern die Spezialfinanzierung nicht ausschliesslich durch den Kanton finanziert wird. Von der vorgeschlagenen Regelung, Spezialfinanzierungen grundsätzlich nicht mehr zu verzinsen, wären folgende Fonds betroffen: Finanzausgleichsfonds, Jagdfonds, Forstreserve, Fischereifonds, Altlasten- und Abwasserfonds, Natur- und Heimatschutzfonds, Tierseuchenkasse. Der AHV/IV-Fonds sowie die Spezialfinanzierung nach der Ruhegehaltsordnung des Regierungsrates wären davon nicht betroffen, da die Verzinsung dieser Guthaben bundesrechtlich vorgeschrieben ist. Die Bestimmung sieht weiter vor, dass die Schulden der Spezialfinanzierungen wie bisher zu verzinsen sind. Diese Regelung ist sachgerecht. Dadurch wird sichergestellt, dass die zweckgebundenen Mittel sämtliche Kosten der speziellen Aufgabenerfüllung – folglich auch für den Zinsaufwand – decken müssen und nicht der Staatskasse belastet werden können.

Ausdrücklich vorgesehen wird, dass Spezialfinanzierungen Bestandteil eines Globalbudgets sein können. Die Kompetenz des Kantonsrates zur Bruttoentnahme aus der Spezialfinanzierung nach Absatz 6 umfasst, dass er die Summe der einzelnen Belastungen des Fonds während des Jahres bewilligt. Bruttoentnahme darf damit nicht mit der Budgetposition Entnahme im buchhalterischen Sinn (der die Einlage gegenüberstehen müsste) verwechselt werden, da die Budgetposition Entnahme ein Saldo-posten ist (Differenz der Belastungen und der Einlagen). Die Bruttoentnahme umfasst vielmehr die eigentliche Mittelverwendung.

§ 44 Legate und unselbständige Stiftungen

Neu soll eine Bestimmung über die Legate und unselbständigen Stiftungen ins Gesetz aufgenommen werden. Mit dieser gesetzlichen Verankerung ändert sich inhaltlich an der Verwaltung und Handhabung dieser zugewendeten Vermögen nichts.

§ 45 Anhang

Der sogenannte Anhang stellt heute einen wichtigen und unverzichtbaren Bestandteil der Staatsrechnung dar. Er ergänzt und erläutert die andern Bestandteile der Jahresrechnung und dient vorallem dem Transparenzgebot. Mangels anderweitiger fachlicher Normen soll sich der Anhang an den Mindestangaben für Aktiengesellschaften gemäss Art. 663b OR orientieren.

§ 46 Bewertungsgrundsätze

Die Aktiven und Passiven sind nach dem Prinzip der getreuen Darstellung („true and fair view“, vgl. auch § 34, Absatz 1) zu bewerten. Die Aktiven werden dabei neu nach dem Grundsatz des Niederstwertprinzips bewertet. Dieser besagt, dass, wenn der Verkehrswert am Bilanzstichtag tiefer als der Anschaffungs- oder Herstellungswert ist, dieser tiefere Wert einzusetzen ist.

Das Finanzvermögen soll neu bewertet werden. Während die flüssigen Mittel und die Forderungen grundsätzlich zum Nennwert unter Berücksichtigung allfälliger Wertberichtigungen bilanziert werden, sollen die Anlagen des Finanzvermögens (Wertschriften, Liegenschaften, usw.) neu zum Verkehrswert bilanziert werden. In Anbetracht des Aufwandes soll die Neubewertung der Anlagen des Finanzvermögens nicht jährlich, sondern periodisch (bspw. alle 4 bis 5 Jahre) erfolgen. Die Bewertung soll nach dem Grundsatz der Einzelbewertung pro Gruppe erfolgen. Die tatsächliche Realisierbarkeit ist dabei konsequent zu berücksichtigen.

Die Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens sind wie bisher nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewerten. Abschreibungen sind dann vorzunehmen, wenn eine effektive Wertverminderung eingetreten ist.

§ 47 Abschreibungen

Die Abschreibung des Verwaltungsvermögens mit mindestens 10 Prozent des jeweiligen Restbuchwertes entspricht der geltenden Praxis. Mit dieser Abschreibung soll einerseits eine angemessene Selbstfinanzierung sichergestellt werden (Begrenzung der Verschuldung) und andererseits der Entwertung des Verwaltungsvermögens Rechnung getragen werden.

Auf Darlehen und Beteiligungen sind Abschreibungen dann vorzunehmen, wenn eine effektive Wertverminderung eingetreten ist.

Die geltende Praxis, die Investitionen der Spezialfinanzierungen zu 100 Prozent abzuschreiben, wird neu im Gesetz verankert. In Verbindung mit § 43 Abs. 2 Entwurf WoV-Gesetz, wonach Vorschüsse für Spezialfinanzierungen nur zulässig sind, wenn die zweckgebundenen Einnahmen den Aufwand vorübergehend nicht decken, soll das Haushaltgleichgewicht der Spezialfinanzierungen nach dem Grundsatz der Direktdeckung sichergestellt werden. Führen Aufwandüberschüsse zu einem Vorschuss (Bilanzfehlbetrag), so muss dieser spätestens nach 3 Jahren durch entsprechende Ertragsüberschüsse wieder abgetragen werden können. In Anbetracht des kontinuierlichen, hohen Investitionsbedarfs, insbesondere beim Strassenbau- und beim Spitalaufwandsfonds, ist der permanente Rechnungsausgleich ein wichtiger finanzpolitischer Grundsatz.

§ 48 Mittelflussrechnung

Der heute vom Harmonisierten Rechnungsmodell empfohlene Finanzierungsausweis soll erweitert und an die internationalen Normen (FER 6, IPSAS) angepasst werden. Die Mittelflussrechnung gibt Auskunft über die Liquiditätsentwicklung und umfasst die Geldflüsse aus der Betriebs-, der Investitions- und Finanzierungstätigkeit. Sie hat für die Finanzpolitik hohe Bedeutung, da sie einen ziemlich direkten Rückschluss auf die Entwicklung der Neuverschuldung zulässt: Ein positiver Cash Flow führt zu einer Verbesserung der Liquidität, mit der man Schulden tilgen kann, ein negativer Cash Flow muss in aller Regel über Neuverschuldung gedeckt werden, um die Liquidität sicherzustellen.

§ 49 Besondere Rechnungsmodelle

Auch künftig soll ein Abweichen von der standardisierten Rechnungsführung möglich sein, wenn besondere rechtliche oder betriebliche bzw. branchenspezifische Rahmenbedingungen dies erfordern. Der Regierungsrat hat dies auf Verordnungsebene zu regeln.

5.3. Produktgruppenergebnis

§ 50 Inhalt

Mit den Produktgruppenergebnissen legen die Dienststellen Rechenschaft über die geplanten bzw. effektiven Leistungen und Finanzen ab. Während das Globalbudget auf dem Saldo von Aufwand und Ertrag (inkl. budgetwirksamer Verrechnung von beeinflussbaren internen Leistungsbezügen / -erbringungen) der finanzwirtschaftlichen Rechnung basiert, werden die finanziellen Produktgruppenergebnisse auf der Basis von Kosten und Erlösen der betriebswirtschaftlichen Rechnung ausgewiesen.

Kantonsrat und Regierungsrat sind neben den Informationen aus der finanzwirtschaftlichen Rechnung auch auf Informationen angewiesen, die ausschliesslich aufgrund betriebswirtschaftlich orientierter Überlegungen gewonnen werden. Zu diesem Zweck wurde eine betriebswirtschaftliche Rechnung für den öffentlichen Sektor entwickelt, welche sich eng an die Kostenrechnung bzw. Betriebsbuchhaltung der Privatwirtschaft anlehnt. Die betriebswirtschaftliche Rechnung enthält die wesentlichen Elemente und Daten, welche auf die Bedürfnisse der Verwaltungsführung ausgerichtet sind.

Die Reportings der einzelnen Globalbudget-Dienststellen (neu: Globalbudgetblätter; bisher: Dienststellen- und Leistungsblätter) umfassen den Leistungsauftrag, den Globalbudgetsaldo, die Produktgruppenergebnisse, den Verpflichtungskredit, die Kommentare zum Soll/Ist-Vergleich und weitere statistische Angaben, mit denen den politischen Instanzen Rechenschaft über die Tätigkeit abgelegt wird. Ein Globalbudgetblatt wird sowohl für die Erfolgsrechnung als auch für die Investitionsrechnung erstellt.

Die nachstehende Aufstellung zeigt auf, welche Informationen ein Globalbudgetblatt der Erfolgsrechnung enthält und wie es gegliedert sein könnte:

Abbildung 12: Mögliche Darstellung eines Globalbudget-Blattes (2 Seiten)

Globalbudgetblatt „X“					1. Seite
Zusammenfassung					
1. Leistungsauftrag					
Ziele: Ziele FG 1: 1.1..... 1.2..... Ziele FG 2: 2.1..... 2.2..... 2.3.....	Indikatoren: 1.1..... 1.2..... 2.1..... 2.2..... 2.3.....	Standards 1.1..... 1.2..... 2.1..... 2.2..... 2.3.....	Ist-Wert 1.1..... 1.2..... 2.1..... 2.2..... 2.3.....		
2. Globalbudget-Saldo	R01	V02	R02	R02/V02	
2.1 Erfolgsrechnung (ER) Aufwand - Ertrag Saldo ER					
2.2 Saldo Beeinflussbare interne Leistungsverrechnungen (BIL)					
2.3 Globalbudget-Saldo					
3. Produktgruppenergebnisse (Finanzseite)	R01	V02	R02	R02/V02	
3.0 Abgrenzungen Übrige interne Verrechnungen Overheadkosten Kalkulatorische Kosten					
3.1 Produktgruppenergebnis total Kosten Erlös Saldo					
3.1.1 Produktgruppe 1 Kosten Erlös Saldo					
3.1.2 Produktgruppe 2 Kosten Erlös Saldo					
Legende: = Kompetenz Kantonsrat = Kompetenz Regierungsrat					



Globalbudgetblatt „X“**2. Seite****4. Verpflichtungskredit (Aufzeigen der Beanspruchung)****5. Kommentare zum Soll-/Ist-Vergleich****5.1 Finanzielle Seite****Massnahmen****5.2 Leistungsseite****Massnahmen****6. Statistische Daten / Graphiken (mehrjährige Entwicklung)****6.1 Personelles**

Anzahl Mitarbeiter
 Fluktuationen
 Weiterbildungstage/MA
 Absenzen wegen Krankheit

Graphiken (Darstellung von
 Zeitreihen)

6.2 Leistungsdaten

Behandelte Einsprachen
 Erteilte Bewilligungen
 Entwicklung Schülerzahlen
 etc.

Graphiken (Darstellung von
 Zeitreihen)



5.4. Ausgaben

Allgemeines zu §§ 51 – 55 Ausgaben

Der Begriff der Ausgabe sowie die Unterscheidung zwischen einmaligen und wiederkehrenden sowie neuen und gebundenen Ausgaben wurde in der Finanzhaushaltsverordnung bisher nicht definiert. Da das kantonale Recht keine eigene Begriffsbestimmung vorgenommen hat, wird im Einzelfall für die Konkretisierung des Ausgabenbegriffes auf die anerkannte Definition nach der Rechtsprechung und Lehre zurückgegriffen. Trotzdem soll mit dem WoV-Gesetz diese bisherige Lücke geschlossen werden, da die Ausgabe wesentlicher Anknüpfungspunkt für das Finanzreferendum ist und damit einen zentralen Punkt im Finanzrecht darstellt. Mit der Aufnahme der entsprechenden Bestimmungen wird jedoch nicht beabsichtigt, an der bisherigen Ausrichtung des Ausgabenbegriffes nach solothurnischem Recht etwas zu ändern. Inhaltlich richtet sich der Begriff der Ausgabe weiterhin nach den anerkannten Grundsätzen von Lehre und Rechtsprechung³⁸.

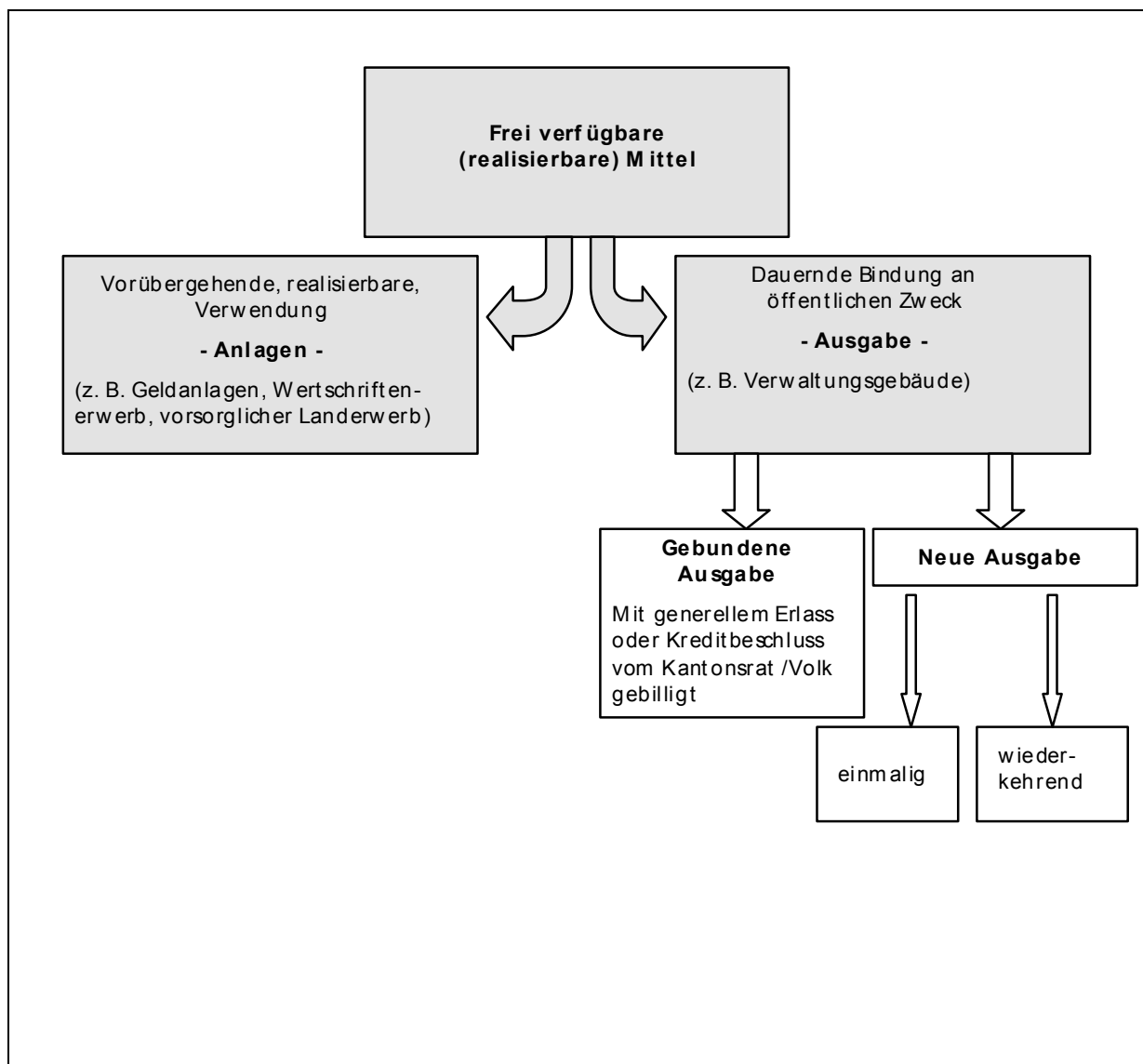
Die Unterscheidung der neuen und gebundenen Ausgabe sowie der einmaligen und wiederkehrenden Ausgabe ist insbesondere dann relevant, wenn es festzulegen gilt, welches Organ zuständig ist, einen entsprechenden Ausgabenbeschluss zu treffen. Die Unterscheidung ist m.a.W. zentral für den Entscheid, ob eine referendumpflichtige Ausgabe vorliegt oder nicht. Grundsätzlich ist es Aufgabe des Volkes, über bedeutende Ausgaben zu beschliessen. Dem Bürger sollen bei Beschlüssen über erhebliche Finanzausgaben, welche ihn als Steuerzahler unmittelbar treffen, ein Mitspracherecht zugesichert werden. Diese Kompetenz zur Bewilligung von Ausgaben kann delegiert werden, in dem das Volk durch einen generellen Erlass (Verfassung, Gesetz, Einzelbeschluss) den Kantonsrat oder den Regierungsrat die entsprechende Ermächtigung erteilt, an seiner Stelle die Ausgabe zu beschliessen. In diesem Fall richten sich die Finanzbefugnisse nach der entsprechenden gesetzlichen Einzelgrundlage. In den übrigen Fällen richtet sich die Zuständigkeit zur Ausgabenbewilligung zum einen nach der Höhe der Ausgabe und zum andern nach der Unterscheidung, ob eine gebundene oder eine neue Ausgabe vorliegt. Für die Abgrenzung des Finanzreferendums sind somit die Begriffe der „neuen“ und der „gebundenen“ Ausgabe wichtig, weshalb sie ins WoV-Gesetz aufgenommen werden sollen.

Schematisch lässt sich die Mittelverwendung (Ausgabe oder Anlage) im öffentlichen Finanzhaushalt wie folgt darstellen³⁹:

³⁸ BGE 112 Ia 227; D. SCHMITZ, Die Ausgabenbindung beim Finanzreferendum, St. Gallen 1991, S. 56 mit weiteren Hinweisen und Handbuch (FN 34), S. 60ff.

³⁹ Schema dem Handbuch (FN 34) S. 110 entnommen

Abbildung 13: Mittelverwendung im öffentlichen Finanzhaushalt



Die Bestimmungen über die Ausgabe sind im übrigen finanzrechtlicher Natur und deshalb nicht mit dem betriebswirtschaftlichen Ausgabenbegriff identisch.

§ 51 Begriff der Ausgabe

Die vorliegende Definition entspricht wie erwähnt weitgehend jener, wie sie in Rechtsprechung und Lehre entwickelt wurden und wie sie bisheriger Praxis entspricht. Wesentliches Merkmal der Ausgabe ist, dass sie dauernd einen Vermögenswert an einen öffentlichen Zweck bindet und keinen verwertbaren Gegenwert schafft (Nichtrealisierbarkeit)⁴⁰. Werden mit den eingesetzten Mitteln jedoch gleichwertige und realisierbare Vermögenswerte erworben, liegt nicht eine Ausgabe, sondern eine Anlage vor. Bei der Anlage handelt es sich nach herrschender Lehre um eine Umschichtung des Finanzvermögens. Die getätigte Anlage muss, damit sie als solche gewertet werden kann, jederzeit und ohne Nachteil für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe wieder veräussert und damit deren Wert

⁴⁰ Handbuch (FN 34), S. 104; BGE 112 Ia 227

realisiert werden können. Die Unterscheidung zwischen Anlage und Ausgabe ist insofern von Bedeutung, weil damit die Frage der Zuständigkeit zur Ausgabenbewilligung eng verknüpft ist. Die für das Finanzreferendum relevanten Fragen, wer für die Ausgabenbewilligung zuständig ist (Regierungsrat, Kantonsrat, Volk), stellen sich nur bei Vorliegen einer Ausgabe.

Die vorliegende Definition des Ausgabenbegriffes ist relativ allgemein gehalten, sodass im Einzelfall für eine Unterscheidung zwischen Ausgabe und Anlage weitere Abgrenzungskriterien beigezogen werden müssen. Hierbei ist auf die vom Bundesgericht oder der Lehre entwickelten Kriterien für die Abgrenzung abzustellen⁴¹.

§ 52 Voraussetzungen der Ausgabenbewilligungen

Grundsätzlich bedarf jede Ausgabe einer gesetzlichen Grundlage sowie einer Ermächtigung des zuständigen Organs, die Jahresrechnung für den bestimmt bezeichneten Zweck bis zu einem festgesetzten Betrag zu belasten. Absatz 2 lässt zu, dass neue Ausgaben auch einzig durch einen Budgetbeschluss des Kantonsrates getätigt werden können, sofern die Kreditbewilligung in der Kompetenz des Kantonsrates liegt.

§ 53 Einmalige Ausgaben

Bei den einmaligen Ausgaben handelt es sich um Ausgaben, „die einem bestimmten Zweck dienen, der nach der Tätigkeit der Ausgabe in einem bestimmten und absehbaren Zeitpunkt erfüllt sein wird“⁴². Die einmalige Ausgabe kennzeichnet sich dadurch, dass der Ausgabenbeschluss für ein Einzelvorhaben mit einem bestimmten Zweck gefasst wird, welcher innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfüllt sein soll (z.B. Beschluss über ein bestimmtes Bauvorhaben). Ob sich die Realisierung über mehrere Jahre erstreckt oder in Etappen aufgeteilt wird, spielt hierbei keine Rolle. Die Bestimmung konkretisiert im weiteren den Grundsatz, dass eine Gesamtausgabe für denselben Zweck nicht in mehrere Teilkredite getrennt werden darf, damit das Finanzreferendum nicht unterlaufen wird. Bei der Berechnung der relevanten Ausgabenhöhe wird auf das Nettoprinzip abgestellt, d.h. von der Gesamtausgabe sind allfällige Beiträge Dritter oder andere Einnahmen in Abzug zu bringen. Die so errechnete Nettogesamtausgabe stellt die Referendumsgrenze dar. Dieser Grundsatz galt bereits bisher und wurde wiederholt Bundesgericht bestätigt⁴³.

Die Kompetenz für die Bewilligung einmaliger Ausgaben richtet sich nach Art. 35, 36 und 80 Kantonsverfassung. Danach unterliegen Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken der obligatorischen Volksabstimmung. Der fakultativen Volksabstimmung unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als einer Million Franken. Der Regierungsrat kann über neue einmalige Ausgaben bis zum Betrag von 50'000 Franken beschliessen.

§ 54 Wiederkehrende Ausgaben

Die wiederkehrende Ausgabe ist dadurch gekennzeichnet, dass sie einer fortgesetzten staatlichen Aufgabe dient. Solange diese Aufgabe zu erfüllen ist, werden die Mittel wiederkehrend bereit gestellt. Für die Festlegung der referendumsrelevanten Ausgabenhöhe kommt auch bei der wiederkehrenden

⁴¹ BGE 112 Ia 227; D. Schmitz (FN 37), S. 55ff.; Handbuch (FN 34) S. 103 ff.

⁴² D. SCHMITZ, (FN 37) S. 127

⁴³ BGE 111 Ia 40 und Bger.: ZBI 81 (1980), 129 f.

Ausgabe das Nettoprinzip zur Anwendung. Massgebend ist die jährlich anfallende Ausgabe. Neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 500'000 Franken unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung und solche von mehr als 100'000 Franken der fakultativen Volksabstimmung (Art. 35 und 36 Kantonsverfassung). Der Regierungsrat beschliesst über jährlich wiederkehrende Ausgaben bis zum Betrag von 10'000 Franken (Art. 80 Kantonsverfassung).

§ 55 Neue und gebundene Ausgaben

Die Unterscheidung zwischen neuer und gebundener Ausgabe ist wesentlich für die Beantwortung der Frage, wem die Kompetenz zur Ausgabenbewilligung zukommt. Das Finanzreferendum und damit das Mitspracherecht des Volkes bei Ausgabenbewilligungen kommt nur dann zur Anwendung, wenn eine neue, nicht delegierte Ausgabe in einer bestimmten Höhe vorliegt. Wird eine Ausgabe durch einen Rechtssatz, durch einen Grunderlass oder durch eine gesetzlich definierte Verwaltungsaufgabe bereits vorausgesetzt, besteht keine Notwendigkeit mehr, die sich daraus ergebenden finanziellen Aufwendungen dem Finanzreferendum zu unterstellen.

Die Abgrenzung der neuen von der gebundenen Ausgabe, wie sie in § 55 vorgenommen wird, entspricht den vom Bundesgericht entwickelten Kriterien. Mit der gesetzlichen Verankerung der neuen und gebundenen Ausgabe wird folglich keine neue Begriffsbestimmung vorgenommen, sondern die bisherige, im Kanton geltende Praxis übernommen. Das Bundesgericht hat zwar wiederholt festgestellt, dass für die Kantone kein verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe bestehe. Von der bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung dürfe deshalb abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdränge⁴⁴. Dies ist mit der vorliegenden Formulierung des § 55 nicht beabsichtigt.

In Absatz 1 werden die vom Bundesgericht entwickelten Elemente für die Definition der gebundenen Ausgabe aufgenommen. Danach gilt eine Ausgabe als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Auch die als Folge eines Gerichtsurteils oder aufgrund eines Vertrages vorgeschriebenen Ausgaben gelten als gebunden. Anwendungsprobleme bei der Abgrenzung der gebundenen zur neuen Ausgabe ergeben sich häufig im Rahmen von Umbauten oder Sanierungen von Gebäuden. Diesbezüglich hält Absatz 1 Buchstabe d) fest, dass Massnahmen für den Unterhalt grundsätzlich als gebunden gelten. Nebst eigentlichen Sanierungsmassnahmen oder Unterhaltsarbeiten sind auch zum Beispiel technische Erneuerungen auf einen zeitgemässen Stand als gebundene Ausgaben zu betrachten.

In Absatz 2 wird der bundesgerichtliche Grundsatz übernommen, dass eine neue Ausgabe immer dann anzunehmen ist, „wenn der entscheidenden Behörde in bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht“ (BGE 117 Ia 59).

⁴⁴ statt vieler: BGE 117 Ia 59, 125 I 91

Absatz 3 sieht vor, dass neue Ausgaben ab einer bestimmten Grössenordnung mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zu versehen sind, um geplante Investitionen einer vertieften Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu unterziehen und damit den Bewilligungsentscheid zu unterstützen und zu dokumentieren.

5.5. Kreditarten

§ 56 Verpflichtungskredit

Der Verpflichtungskredit stellt wie bisher eine Ermächtigung dar, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag über einen Zeitraum von mehreren Jahren Verpflichtungen einzugehen. Dieser „traditionelle“ Verpflichtungskredit wird brutto beschlossen, ebenso sind die jährlich anfallenden Tranchen im Rahmen des Budgets brutto als Voranschlagskredite (Zahlungskredite) zu beschliessen. Auf eine Unterscheidung in Objekt- und Rahmenkredit wird verzichtet. Ausgabenrechtlich werden beide Formen des Verpflichtungskredites gleich behandelt.

Mehrjährige Globalbudgets werden ebenfalls als Verpflichtungskredite beschlossen, allerdings nach dem Nettoprinzip in Form einer Saldovorgabe (Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung und beeinflussbarer interner Leistungsverrechnungen; vgl auch die Ausführungen zu § 13). Diese bisher schon geübte Praxis wird nun neu gesetzlich verankert. In Einzelfällen werden Globalbudgets zudem nicht mit einem Kredit ausgestattet, sondern werden im Sinne einer Vorgabe verpflichtet, einen bestimmten Ertragsüberschuss auszuweisen (z.B. Amtschreibereien). Da der Begriff „Kredit“ diesen Sachverhalt nicht abdeckt, wird dafür der Begriff der mehrjährigen Ertragsüberschussvorgabe eingeführt. Auch in diesem Fall wird ein Saldo beschlossen.

Absatz 4 regelt die Bedingungen, wann ein „traditioneller“ Verpflichtungskredit verfällt. Auf Verordnungsstufe wird noch detaillierter zu regeln sein, in welchen Fällen und nach welcher zeitlicher Dauer nicht beanspruchte Kredite verfallen sollen. Insbesondere sollen solche Verpflichtungskredite nicht auf unbestimmte Zeit aufrecht erhalten werden können, um zu verhindern, dass spätere Generationen die finanziellen Entscheide früherer Generationen auf unbestimmte Zeit mittragen müssen. Verpflichtungskredite im Zusammenhang mit mehrjährigen Globalbudgets verfallen am Ende der Globalbudgetperiode (Absatz 5).

§ 57 Zusatzkredit

Zusatzkredite sind einzuholen, wenn ein Verpflichtungskredit nicht eingehalten werden kann. Der Gesetzesentwurf sieht neu vor, dass unabhängig davon, ob ein Globalbudget mit einer positiven (Ertragsüberschussvorgabe) oder negativen Saldovorgabe (Aufwandüberschussvorgabe) ausgestattet ist, ein Zusatzkredit einzuholen ist, wenn die Saldovorgabe nicht eingehalten werden kann. Bisher musste kein Zusatzkredit eingeholt werden, wenn die Ertragsüberschussvorgabe infolge Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht erreicht werden konnte. Die nun vorgeschlagene Regelung wird zu einer Gleichbehandlung der Globalbudgets führen.

§ 58 Voranschlagskredit

Mit dem Voranschlagskredit ermächtigt der Kantonsrat den Regierungsrat, die Jahresrechnung für den bezeichneten Zweck bis zu einem festgelegten Betrag zu belasten. Als Voranschlagskredit wird auch die jährliche Tranche des Globalbudgets bewilligt. Diese wird allerdings analog dem Verpflichtungskre-

dit netto als Saldo beschlossen. Wesentlich hierbei ist, dass die bewilligte Jahresausgabe auf die zu erbringenden Leistungen abgestimmt sein muss.

Wichtiges Element der Globalbudgetierung ist die Abkehr von der zeitlichen Budgetbindung⁴⁵. Danach verfallen nicht beanspruchte Voranschlagskredite nicht in jedem Fall Ende Jahr, sondern können durch Reservezuweisung auf das Folgejahr übertragen und dann bei Bedarf aufgelöst werden. Die Reservezuweisung ist ein wesentliches Element von WoV, um den nötigen Anreiz zu wirtschaftlichem und unternehmerischem Verhalten zu schaffen. Verbesserungen gegenüber dem Voranschlag sollen sich zum einen lohnen und zum anderen dem „Dezemberfieber“ entgegenwirken.

Beim Erlass der Verordnungsbestimmungen zu diesem Bereich werden wir uns durch folgende Überlegungen leiten lassen: Die Nichtausschöpfung von Krediten lässt sich grundsätzlich auf zwei Ursachen zurückführen: Die Leistungen konnten im laufenden Jahr nicht wie geplant erbracht werden und im gleichen Ausmass wurden die entsprechenden finanziellen Mittel nicht benötigt. Oder unter Erbringung der vollen Leistungen konnten ein Minderaufwand oder ein Mehrertrag erzielt werden, welche zu einem besseren Ergebnis als vorgegeben führen. Die Ursachen, welche zum besseren Ergebnis als budgetiert beigetragen haben, können in der Praxis nicht immer oder nur mit grossem Aufwand eruiert werden. Ob endogene oder exogene Faktoren zu einer Saldoabweichung führen, lässt sich häufig nicht genau abgrenzen. Aus diesem Grund soll in der Regel darauf verzichtet werden, das bessere Saldoergebnis um die nicht beeinflussbaren Aufwände oder Erträge zu bereinigen. Eine Bereinigung soll nur dann vorgenommen werden, wenn das bessere Ergebnis offensichtlich auf ausserordentliche oder nicht budgetierte Mehreinnahmen bzw. Minderaufwendungen zurückzuführen ist. Eine Reservezuweisung innerhalb eines Globalbudgets ist zweifellos dann gerechtfertigt, wenn Dienststellen Leistungen erst im Folgejahr erbringen können. Die Äufnung einer Schwankungsreserve ist ebenfalls sinnvoll, um nicht vorhersehbare Mindererträge oder Mehraufwendungen in den Folgejahren kompensieren zu können. Zudem sollen wie erwähnt positive Saldoveränderungen aufgrund effizienter Leistungserbringung den Dienststellen ganz oder teilweise zukommen.

Das Modell sieht somit vor, dass innerhalb der Globalbudgetperiode Reservezuweisungen vorgenommen werden können, um eine Schwankungsreserve innerhalb des Globalbudgets zu bilden oder Mittel für verzögerte Projekte zurückzuhalten. Für diese Reserven wird ein zentrales Reservekonto geführt. Die erwirtschafteten Reserven werden auf den Globalbudgetblättern der jeweiligen Globalbudgets aufgeführt. Diese Reserven sind ausschliesslich für die Erfüllung des Leistungsauftrags einzusetzen. Ein Anspruch darauf besteht jedoch nicht. Der Stand und die Veränderung der Reserven ist auszuweisen.

Ein Teil dieser Reserven kann der Regierungsrat zudem dem kollektiven Anreizsystem (vgl. § 30) zuweisen.

§ 59 Nachtragskredit

Absatz 1 regelt den Grundsatz, in welchen Fällen ein Nachtragskredit zu beantragen ist. Buchstabe a) entspricht der bisherigen Formulierung nach § 27 FHV. Die Bestimmung wird neu ergänzt durch eine Regelung für die Globalbudgets. Danach sind Nachtragskredite zu beantragen, wenn die beschlossene Saldovorgabe nicht eingehalten werden kann. Die Beantragung eines Nachtragskredites ist sowohl dann erforderlich, wenn ein höherer Aufwandüberschuss erzielt wird, als im Voranschlag be-

⁴⁵ KUNO SCHEDLER, Ansätze (FN 1) S. 149

willigt wurde, wie auch dann, wenn ein tieferer Ertragsüberschuss erwartet wird, als dies beschlossen wurde. Nach herkömmlicher Praxis sind Nachtragskredite nur dann nötig, wenn das Geld für die Erfüllung einer Aufgabe fehlt. Unter WoV wird aber mit dem Kredit nicht nur Geld bewilligt, sondern das Finanzgebaren der Dienststelle gesteuert. Erreicht eine Dienststelle, welche einen Nettoertrag erwirtschaften soll, diesen nicht, so ist ihre finanzielle Leistung ebenso ungenügend wie diejenige einer Dienststelle, welche mit dem gesprochenen Globalkredit nicht auskommt. Beide sollen gleich behandelt werden und müssen dem Kantonsrat eine nachträgliche Korrektur des Budgets beantragen. Dies ist eine Konsequenz der Saldosteuerung unter WoV. Dadurch wird analog der Regelung des Zusatzkreditbeschlusses eine Gleichstellung der Globalbudgets erreicht, unabhängig davon, ob eine positive oder negative Saldovorgabe festgelegt wurde.

Ein Nachtragskredit ist ebenfalls zu beantragen, wenn bei einem Globalbudget Mehraufwendungen zu verzeichnen sind, diese jedoch durch Reserven aufgefangen werden können. Dasselbe gilt, wenn ein tieferer Ertrag durch vorhandene Reserven kompensiert werden kann. Der Regierungsrat bewilligt in diesen Fällen die Reservebeanspruchung (Absatz 4 Buchstaben c). Kann die Saldovorgabe eines Rahmenglobalbudgets nicht eingehalten werden, bewilligt ebenfalls der Regierungsrat den Nachtragskredit. Diese Regelung ist eine Folge von § 20 Entwurf WoV-Gesetz, wonach der Regierungsrat zuständig ist, bereits den ordentlichen Voranschlagskredit festzulegen. Konsequenterweise muss er auch befugt sein, Nachtragskredite zu bewilligen. Absatz 4 Buchstabe c) bezieht sich auf die bisher traditionellen Bruttokredite, welche auch unter WoV weiter bestehen werden (z.B. Staatsbeiträge). Kreditüberschreitungen bewilligt in diesem Fall der Regierungsrat, wenn die Mehrausgabe durch vermehrte, den gleichen Gegenstand betreffende Einnahmen oder durch erhöhte Beiträge gedeckt ist. Diese Regelung entspricht der bisherigen Finanzhaushaltsverordnung.

Die Zuständigkeit zur Bewilligung von Nachtragskrediten wird zum einen durch den Rahmen der Finanzbefugnis von Kantonsrat und Regierungsrat vorgegeben. Bis zum Betrag von 50'000 Franken fällt die Bewilligungskompetenz dem Regierungsrat zu. Der Regierungsrat bewilligt zum andern Nachtragskredite bei Globalbudgets, wenn die Saldovorgabe nicht erreicht wird, jedoch durch Reserven gedeckt werden kann. In diesem Fall wird der Finanzhaushalt netto nicht mehr belastet. Um die höheren Ausgaben tätigen zu können und um diese Finanzvorfälle auch transparent zu gestalten sowie um die Reservebeanspruchung zu dokumentieren, ist im Nachtragskreditverfahren die zusätzliche Mittelverwendung zu bewilligen. Die durch den Regierungsrat bewilligten Nachtragskredite sind dem Kantonsrat zur Kenntnis zu bringen.

§ 60 Dringlicher Nachtragskredit

Die Bestimmung übernimmt die bisherige Kompetenzregelung zur Bewilligung von dringlichen Nachtragskrediten nach der Finanzhaushaltsverordnung: Dringliche Nachtragskredite bewilligt der Kantonsrat. Die Kredite dürfen aber bereits vor der Genehmigung durch den Kantonsrat beansprucht werden, wenn die Finanzkommission zustimmt. Die Zustimmung der Finanzkommission liegt vor, wenn kein Kommissionsmitglied gegen den Beschluss des Regierungsrates Einsprache erhebt. Dieses Verfahren hat zwar den Nachteil, dass der Kantonsrat zu einem Zeitpunkt die Kreditbeanspruchung bewilligt, in welchem bereits über die Mittel verfügt worden ist. Auf der andern Seite hat das bisherige Verfahren bisher zu keinen nennenswerten Problemen geführt und ist insbesondere durch die politischen Organe anerkannt. Die bisherige Praxis, wonach keine kantonsrätliche Kommission über Finanzkompetenzen verfügt, soll deshalb nicht geändert werden. Mit dem Entwurf zur Revision von Art. 74 Kantonsverfassung (Beschlussesentwurf 1c) soll allerdings eine genügende verfassungsmässige Ver-

ankerung für die Bewilligung der Finanzkommission zur vorzeitigen Beanspruchung der Kredite sichergestellt werden (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 6.1.3.).

6. Finanzkontrolle

6.1. Stellung und Organisation

§ 61 Stellung

Die Finanzkontrolle ist das oberste Finanzaufsichtsorgan. Sie unterstützt sowohl den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Oberaufsicht über die Verwaltung wie auch den Regierungsrat und die Gerichtsverwaltungscommission in der Ausübung ihrer Dienstaufsicht. Sie arbeitet insbesondere eng mit der Finanzkommission zusammen, steht aber auch allen übrigen kantonsrätlichen Kommission mit Aufsichtsfunktionen (Geschäftsprüfungskommission und Justizkommission) unterstützend und beratend zur Verfügung.

Die Stellung der Finanzkontrolle muss unabhängig und selbständig gewährleistet sein, damit sie als Fachorgan objektive und neutrale Prüfungsergebnisse liefern kann. Sie ist in ihrer Revisionstätigkeit deshalb nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Ein wichtiger Aspekt der Unabhängigkeit ist die Befugnis der Finanzkontrolle, ihr Revisionsprogramm nach eigenem Ermessen festzulegen. Aus diesem geht die ordentliche Prüftätigkeit hervor, welche der Finanzkommission, dem Regierungsrat, der Gerichtsverwaltungscommission und den Leitungsorganen der Anstalten zur Kenntnisnahme unterbreitet werden.

Absatz 5 legt fest, dass die Finanzkontrolle administrativ der Verwaltung zugeordnet ist, wobei der Regierungsrat die Zuordnung zum entsprechenden Departement vornimmt. Die Zuordnung zum Finanzdepartement dürfte beibehalten werden, da sich diese in der Vergangenheit bewährt hat und der Organisationsform in den meisten übrigen Kantonen entspricht.

§ 62 Aufsichtsbereich

Der Zuständigkeitsbereich der Finanzkontrolle erstreckt sich auf alle Bereiche, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen und welchen staatliche Mittel zukommen. Dieser Grundsatz erfährt in Bezug auf die Gemeinden eine Durchbrechung: Obwohl der Kanton den Gemeinden in einzelnen Bereichen öffentliche Aufgaben zum Vollzug überträgt und diese auch Bezüger von staatlichen Mitteln sind, übt die Finanzkontrolle in diesem Bereich nur eine subsidiäre Finanzaufsicht aus. Die ordentliche Finanzaufsicht über die Haushaltsführung obliegt der kommunalen Rechnungsprüfungskommission, die Aufsicht über die Gemeinden dem Departement des Innern. Im Rahmen der Staatsaufsicht nimmt die Finanzkontrolle jedoch auch im Verhältnis mit den Gemeinden finanzaufsichtsrechtliche Funktionen wahr.

Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ist grundsätzlich umfassend. Ihre Finanzaufsicht umfasst nebst der eigentlichen Verwaltung alle kantonalen Anstalten und Stiftungen. Wenn jedoch die Spezialgesetzgebung bei den Anstalten oder Stiftungen eigene Revisions- oder Kontrollorgane vorsieht (wie beispielsweise bei der Pensionskasse, der Ausgleichskasse, der IV-Stelle oder der Arbeitslosenversicherung), nehmen deren Kontrollstellen in erster Linie die Finanzaufsicht wahr. Die Finanzkommission oder der Regierungsrat können die Finanzkontrolle jedoch beauftragen, auch bei Anstalten oder Stiftungen mit eigener Finanzaufsicht, Revisionen durchzuführen. Solche Aufträge müssen die Finanzkommission und der Regierungsrat im Rahmen ihrer Oberaufsicht über diese selbständigen Organisa-

tionseinheiten erteilen können, weil die besondere Revisions- oder Kontrollstellen solche Aufträge nicht unbedingt ausführen müssen, weil sie in erster Linie oder sogar ausschliesslich den Aufsichtsorganen der Anstalt oder der Stiftung verantwortlich sind.

Die Finanzkontrolle ist gehalten, ihre Revisionstätigkeit mit andern Revisionsorganen abzusprechen und zu koordinieren. Prüfungen bei Empfängern von Leistungen (Subventionen, Beiträge) werden in Koordination mit den für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departementen durchgeführt.

Tabelle 2: Erweiterung der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle

Kantonale Verwaltung und Gerichte	Anstalten und Stiftungen	Institutionen	Institutionen mit übergeordneter Finanzaufsicht	Neu: Organisationen oder Personen ausserhalb der Verwaltung
Rechnungswesen des Kantonsrates Kantonale Verwaltung (Departemente / Aemter) Gerichte	Kantonale Anstalten und Stiftungen, soweit die Spezialgesetzgebung dies vorsieht, wie: Solothurnische Gebäudeversicherung Fachhochschule Spitäler	Institutionen, bei denen die Finanzkontrolle im Auftrage des Regierungsrates als Revisionsstelle bestimmt wurde.	Die Finanzkommission oder der Regierungsrat kann die Finanzen der nachstehenden Institutionen, welche eine eigene Kontroll- oder Revisionsstelle haben, unter Beizug der Finanzkontrolle überprüfen lassen: Arbeitslosenkasse Ausgleichskasse Familienausgleichskasse IV-Stelle Kantonale Pensionskasse	Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt oder Staatsbeiträge ausrichtet (ohne Finanzaufsicht der Gemeinden).
Die Finanzkontrolle ist interne und externe Revisionsstelle	Die Finanzkontrolle ist interne und externe Revisionsstelle	Die Finanzkontrolle ist externe Revisionsstelle	Die Finanzkontrolle wird nur mit speziellem Auftrag tätig	Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht aus

§ 63 Leitung

Der Chef oder die Chefin der Finanzkontrolle muss über ausgewiesene Revisionskenntnisse verfügen und sollte mit Finanzaufsichtsfragen der öffentlichen Verwaltung vertraut sein. Mit der Verankerung dieser Voraussetzung auf Gesetzesstufe wird die Bedeutung der Funktion unterstrichen.

Die Finanzkontrolle wirkt sowohl im Auftrag des Parlamentes wie des Regierungsrates, weshalb beide Organe bei der Wahl des Chefs oder der Chefin Finanzkontrolle mitwirken. Die Wahl obliegt dabei dem Kantonsrat. Das Vorgehen bei der Wahl entspricht dem geltenden parlamentarischen Verfahren: Der Regierungsrat nimmt die Ausschreibung und die Personalselektion vor. Er bereitet somit den Wahlantrag vor. Dieser wird durch die Finanzkommission vorberaten. Die Vorberatung umfasst unter anderem auch die Anhörung möglicher Kandidaten und Kandidatinnen. Die Finanzkommission hat darüber zu beschliessen, ob sie den Wahlantrag des Regierungsrates unterstützt oder nicht bzw. einen eigenen Antrag stellt. Die Wahl obliegt in der Folge dem Kantonsrat.

Muss das Dienstverhältnis mit dem Chef oder der Chefin Finanzkontrolle aus wichtigen Gründen aufgelöst werden, ist dafür nach § 28 Gesetz über das Staatspersonal (StPG; BGS 126.1) der Regierungsrat zuständig. Nach der erwähnten Bestimmung ist der Kantonsrat nur zuständig zur Auflösung von Dienstverhältnissen aus wichtigen Gründen gegenüber den Mitgliedern des Regierungsrates oder der letztinstanzlichen kantonalen Gerichte, gegenüber dem Staatsschreiber oder der Staatsschreiberin sowie gegenüber dem Ratssekretär oder der Ratssekretärin. Der Regierungsrat ist in allen übrigen Fällen zuständig für die Auflösung des Dienstverhältnisses. Diese Kompetenzordnung soll mit dem vorliegenden Entwurf keine Änderung erfahren. Allerdings bedarf die Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigem Grund mit dem Chef oder der Chefin der Finanzkontrolle zusätzlich der Genehmigung durch den Kantonsrat. Als Wahlbehörde ist der Kantonsrat damit folgerichtig auch im Falle der Auflösung des Dienstverhältnisses mitverantwortlich. Verbleibt die Zuständigkeit zur Auflösung des Dienstverhältnisses beim Regierungsrat, kann dieser Entscheid beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 49 Buchstabe a Ziffer 1 Gesetz über die Gerichtsorganisation; GOG; BGS 125.12.). Dieses Rechtsmittelverfahren erfährt keine Änderung, auch wenn die Auflösung des Dienstverhältnisses zusätzlich die Genehmigung durch den Kantonsrat erfordert.

Die Festlegung der Besoldung des Chefs oder der Chefin der Finanzkontrolle ist wie beim übrigen Personal (auch bei Wahl durch den Kantonsrat) Sache des Regierungsrates.

§ 64 Personal

Das Personal der Finanzkontrolle untersteht grundsätzlich der Staatspersonalgesetzgebung. Um die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle zu stärken, ist als Ausnahme zum Staatspersonalgesetz vorgesehen, dass nicht das Personalamt oder der Regierungsrat die Anstellungen vornimmt, sondern der Chef oder die Chefin der Finanzkontrolle. Die Kompetenz zur Anstellung beinhaltet (selbstverständlich nebst der eigentlichen Auswahl) die Befugnis, unter Einhaltung der bewilligten Kredite die Anzahl der anzustellenden Personen sowie deren Anstellungsprofil (berufliche Qualifikation) festzulegen. Die Lohnfestsetzung ist auf Grundlage dieser Vorgaben jedoch Sache des Personalamtes.

§ 65 Zusammenarbeit mit Dritten

Bei komplexen Problemstellungen, die besonderes Fachwissen benötigen, oder wenn der ordentliche Personalbestand bei besonderen Revisionsarbeiten nicht ausreicht, können externe Sachverständige beigezogen werden. Die Verpflichtung von auswärtigen Spezialisten für besondere Tätigkeiten kann in Einzelfällen sinnvoll und auch wirtschaftlicher sein, als intern ständig eigene Experten zu beschäftigen. Die Finanzkontrolle ist ebenfalls befugt, in Spezialgebieten der Finanzaufsicht mit Dritten zusammen zu arbeiten. So ist beispielsweise eine Zusammenarbeit mit andern Kantonen denkbar.

§ 66 Haushaltführung

Die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle wird neu wesentlich dadurch gestärkt, dass der Regierungsrat die von der Finanzkontrolle beantragten Mittel für ihre Tätigkeit (Voranschlagsentwurf) *unverändert* dem Kantonsrat zur Bewilligung unterbreitet. Die Haushaltführung der Finanzkontrolle ist damit dem Einfluss des Regierungsrates entzogen. Er kann zwar Änderungen beantragen, jedoch den Voranschlagsentwurf nicht selber ändern. Nachtragskredite werden nach demselben Verfahren beantragt.

§ 67 Verrechnung der Leistungen

Die bisherige Praxis für die Verrechnung der Leistungen der Finanzkontrolle soll beibehalten werden, was mit dem Verweis auf § 32 des vorliegenden Gesetzesentwurfes möglich ist. Innerhalb der Verwaltung soll, mit Ausnahme beispielsweise der Spezialfinanzierungen Strassenbauten und Spitalbauten, keine direkte Leistungsverrechnung erfolgen, weil die Finanzaufsicht wichtige Bestandteile von Oberaufsicht und Dienstaufsicht sind. Die Verrechnung wird jedoch vorgesehen für Bereiche, die ausserhalb der unmittelbaren Verwaltung (Anstalten, Stiftungen, etc.) angesiedelt sind.

§ 68 Revisionsstelle

Die Finanzkommission beauftragt neu eine externe Revisionsstelle mit der Prüfung des Geschäftsbereiches der Finanzkontrolle. Die Leistungen der Finanzkontrolle selber sollen ebenfalls periodisch durch eine externe Stelle überprüft werden. Zusammen mit der Leistungsüberprüfung durch die Finanzkommission ist damit sichergestellt, dass die Finanzkontrolle ebenfalls einer Prüfung unterworfen ist.

§ 69 Geschäftsverkehr

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den ihrer Aufsicht unterstellten Institutionen. Sie ist nicht gehalten, den allgemeinen Dienstweg einzuhalten. Die Information der vorgesetzten Stellen ist über die Berichterstattung sichergestellt. Die Finanzkontrolle verkehrt ebenfalls direkt mit der Finanzkommission und dem Vorsteher oder der Vorsteherin des Finanzdepartementes. Sowohl mit der Finanzkommission wie auch mit dem Vorsteher oder der Vorsteherin der Departemente sind zudem periodische Gespräche vorgesehen.

6.2. Grundsätze

§ 70 Inhalt der Finanzaufsicht

Die Prüfungstätigkeit der Finanzkontrolle umfasst zum einen die Prüfung der Ordnungsmässigkeit und der Rechtmässigkeit der Rechnungslegung nach traditioneller Ausrichtung. Auch unter WoV ist es unerlässlich, die Rechnungsführung auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen zu prüfen. Die Finanzaufsicht umfasst zudem die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltungstätigkeit. Es gilt dabei eine möglichst günstige und zweckmässige Mittelverwendung sicherzustellen. Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit stehen Kosten- und Nutzenvergleiche im Vordergrund. Geprüft wird, ob solche Wirtschaftlichkeitsrechnungen überhaupt angestellt werden, ob dafür die relevanten Daten erhoben werden und ob diese genau und vollständig für eine qualitativ genügende Wirtschaftlichkeitsanalyse sind. Der Inhalt der Finanzaufsicht wird ergänzt durch die Prüfung der Zweckmässigkeit und der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung. Die aufgeführten Prüfungsziele (Kriterien) sind grundsätzlich gleichrangig. Es ist Angelegenheit der Finanzkontrolle, den im Einzelfall in Betracht kommenden Schwerpunkt besonders hervorzuheben.

§ 71 Revisionsgrundsätze

Die Finanzkontrolle wendet bei ihren Prüfungen nebst den Vorschriften des vorliegenden Gesetzesentwurfes die allgemein anerkannten Revisionsgrundsätze an. Weiterentwicklungen in der Revision sollen auch in Zukunft Eingang in die Tätigkeit der Finanzkontrolle finden. Gegenwärtig gelten die von der Treuhand-Kammer publizierten Grundsätze der Abschlussprüfung (Ausgabe 2001), die im Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung 1998 (HWP) und den Fachmitteilungen enthaltenen Lehrmeinungen sowie die Allgemeinen und Spezifischen Grundsätze für die Berufliche Praxis der Internen Revision

(Institute of Internal Auditors) als allgemein anerkannt. Aufgrund der Prüfungskriterien und -ziele wendet die Finanzkontrolle eine Kombination der Methoden der externen und der internen Revision an. Zusätzlich sind die von den nationalen und internationalen Fachgremien der Finanzkontrollen bzw. Fachorganen der öffentlichen Finanzaufsicht herausgegebenen Empfehlungen zu beachten.

Tabelle 3: Interne und externe Revision

Interne Revision	Externe Revision
„Die Interne Revision erbringt unabhängige und objektive Prüfungs- („assurance-„ und Beratungsdienstleistungen, welche darauf ausgerichtet sind, Mehrwerte zu schaffen und die Geschäftsprozesse zu verbessern. Sie unterstützt die Organisation bei der Erreichung ihrer Ziele, indem sie mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz die Effektivität des Risikomanagements, der Kontrollen und der Führungs- und Ueberwachungsprozesse bewertet und diese verbessern hilft.“ Definition aus: Grundlagen der Internen Revision, IIA Insitute of Internal Auditors, SVIR Treuhandkammer, 2002	Die externe Revision prüft, ob die Buchführung, die Jahresrechnung und allenfalls weitere finanzielle Ausweise den gesetzlichen Bestimmungen und den Statuten entsprechen. Sie prüft ferner die Haushaltführung und die Rechnungslegung in Bezug auf die Ordnungs- und Rechtmässigkeit und beurteilt das Interne Kontrollsystem und die Risikolage. Quellen: – Revisionskonzept der Finanzkontrolle, RRB vom 15.9.1998 (Nr. 1959), – Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Treuhandkammer, 1998

6.3 Aufgaben

§ 72 Allgemeine Aufgaben

In der nachfolgenden Tabelle sind die Aufgabenbereiche der Finanzkontrolle aufgelistet:

Tabelle 4: Aufgabenbereiche der Finanzkontrolle

Aufgabenbereiche der Finanzkontrolle			
Revision	Beratung	Besondere Aufträge	Finanzaufsicht
Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes, insbesondere • den Geschäftsbericht, • die separaten Rechnungen der Dienststellen, • die Jahresrechnungen der Anstalten, • die Internen Kontrollsysteme Vornahme von System-,	Beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht, Haushaltführung und Rechnungswesen sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens	Erledigung von besonderen Aufträgen der • Finanzkommission • Geschäftsprüfungskommission • Justizkommission • Parlamentarischen Untersuchungskommissionen • Regierungsrat • Departemente • Gerichtsverwaltung	Wahrnehmung der Finanzaufsicht bei Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt oder Staatsbeiträge ausrichtet. Wahrnehmung der Finanzaufsicht im Auftrag der Finanzkommission oder des

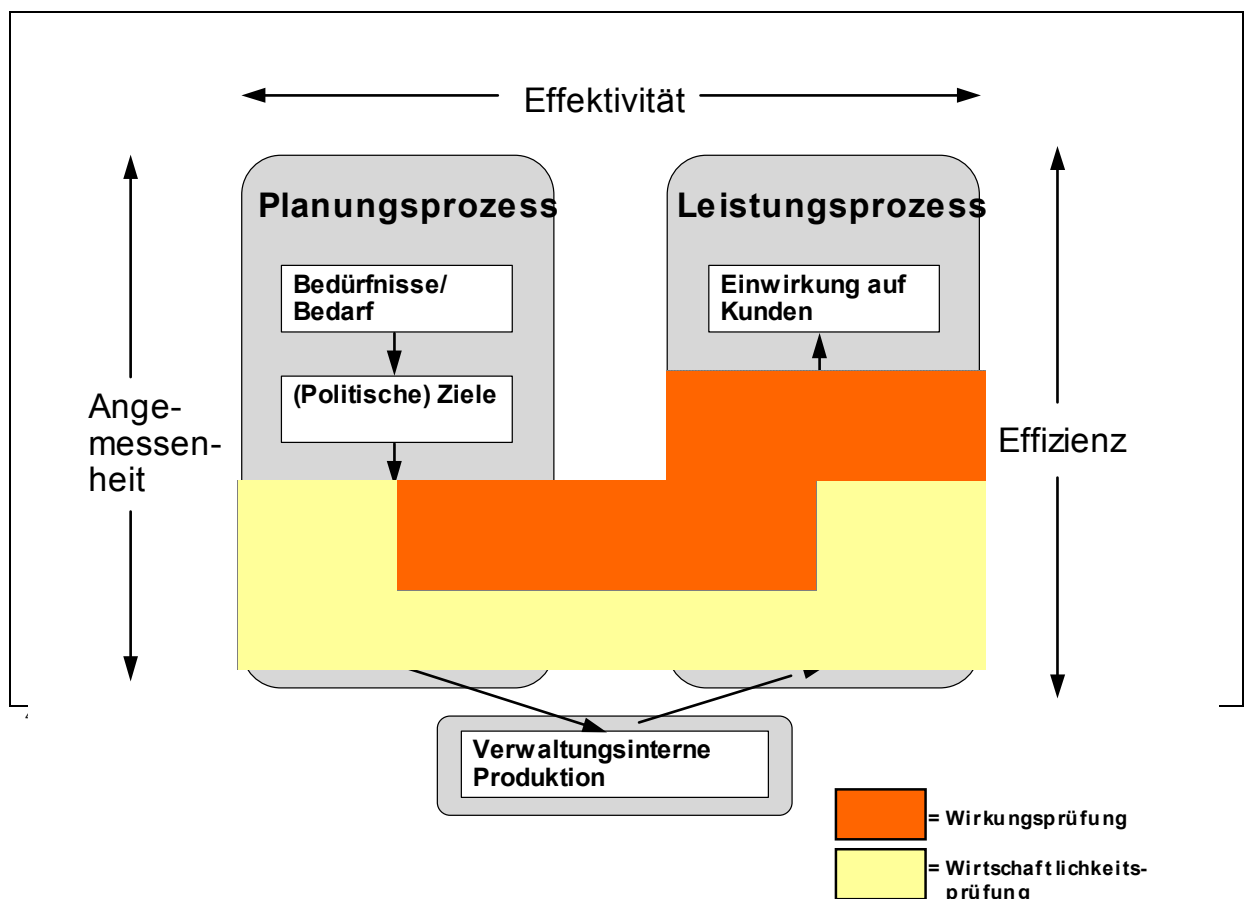
Projekt- und Wirkungsprüfungen		• Anstalten	Regierungsrates bei Organisationen, welche eine eigene Kontroll- oder Revisionsstelle haben.
Revisionen im Auftrage des Bundes sowie als Revisionsstelle im Auftrage des Regierungsrates			

Die Prüfung des Geschäftsberichtes, der separaten Rechnungen der Dienststellen, der Jahresberichte der Anstalten des Kantons ist Kernaufgabe der Finanzkontrolle. Damit ist die Revision aller dem Aufsichtsbereich unterstellten Bereiche aus einer Hand sichergestellt.

Bei den internen Kontrollsystemen, welche in den Aufgabenbereich der Führungsverantwortlichen gehören, handelt es sich um Methoden und Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die Zuverlässigkeit und Ordnungsmässigkeit der Buchführung zu gewährleisten und die Einhaltung der gesetzlichen Normen zu sichern.

Unter System- und Projektprüfungen fallen beispielsweise Informatikprüfungen (Informatikrevision) und die begleitende Prüfung der Abwicklung von Bauprojekten (Baurevision) unter finanzaufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten. Unter WoV gehören auch Prüfungen der Wirkungsrechnungen zu den Aufgaben der Finanzkontrolle. Diese bezieht sich auf die Wirkungsrechnung und die darauf abgestützte Wirkungskontrolle der Dienststellen. Während es Aufgabe der Dienststellen ist, die Wirkungsrechnung und -kontrolle zu führen, ist die Finanzkontrolle gehalten, eine unabhängige Prüfung dieser Systeme und ihrer Resultate vorzunehmen. Mit der Wirkungsprüfung soll festgestellt werden, ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung erzielen, keine unerwünschten Nebenwirkungen auftreten, die Bedürfnisse der Kundschaft bekannt sind und erfüllt werden sowie ein günstiges Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen erreicht wird (vgl. dazu die nachstehende Abbildung⁴⁶).

Abbildung 14: Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung



Nach Art. 16 Abs. 3 des eidgenössischen Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0) kann die Eidgenössische Finanzkontrolle der kantonalen Finanzkontrolle Prüfungsaufgaben übertragen. Solche Übertragungen erfolgen heute in den Bereichen Nationalstrassen, Fachhochschulen, Krankenkassenprämienverbilligung und Stipendienwesen.

Prüfungen als Revisionsstelle bei Institutionen werden beispielsweise Landwirtschaftliche Kreditkasse, Zentralbibliothek oder Försterschule Lyss vorgenommen.

Die Finanzkontrolle ist bei der Erarbeitung von Vorschriften über die Haushaltsführung sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesen beratend beizuziehen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Kriterien für eine rechts- und ordnungsgemässe, wirtschaftliche Haushaltsführung und für die Revisionstauglichkeit rechtzeitig im voraus Eingang bei Fort- und Neuentwicklungen finden.

§ 73 Besondere Aufträge und Beratung

Neben der ordentlichen Revisionstätigkeit kann die Finanzkontrolle von den für die Finanzaufsicht zuständigen Organen besondere Revisionsaufträge erhalten oder diese beratend unterstützen. Die Beratungstätigkeit hat sich auf finanzaufsichtsrechtliche Fragen zu beschränken. Um zu verhindern, dass die Finanzkontrolle von ihren ursprünglichen Aufgaben abgehalten wird, kann sie Prüfungsaufträge mit Ausnahme jener einer parlamentarischen Untersuchungskommission, der Finanzkommission oder des Regierungsrates ablehnen, wenn ihre eigenen Revisionstätigkeit darunter leiden würde. Da die Finanzkontrolle auch Aufträge an Dritte vergeben kann, sollte die Ablehnung von Revisionsaufträgen jedoch eine Ausnahme darstellen.

Um die Unabhängigkeit und Objektivität der Finanzkontrolle zu gewährleisten, soll sie nur ausnahmsweise mit Vollzugsaufgaben betraut werden.

6.4. Berichterstattung und Beanstandungen

§ 74 Berichterstattung

Die Kommunikation zwischen der Finanzkontrolle und der geprüften Stelle ist für die Behebung von Mängeln wichtig. Deshalb wird nach jeder abgeschlossenen Revision die geprüfte Stelle über die Revisionsergebnisse schriftlich informiert. Die Finanzkontrolle setzt die geprüfte Stelle somit über ihre Feststellungen in Kenntnis und gibt allfällige Empfehlungen ab. Die revidierte Stelle und das zustän-

dige Departement, die Gerichtsverwaltungscommission oder die Anstaltsleitung kann zum Bericht Stellung nehmen. Die Revisionsberichte mit den Stellungnahmen werden dem zuständigen Departement, dem Finanzdepartement, dem Regierungsrat oder der Gerichtsverwaltungscommission sowie der Finanzcommission zur Kenntnis zugestellt, damit deren Aufsicht sichergestellt ist. Dieser in Absatz 1 festgelegte Grundsatz entspricht heutiger Praxis.

Der Revisionsbericht zum Geschäftsbericht wird der für die Finanzaufsicht zuständigen Finanzcommission, der Geschäftsprüfungskommission und dem Regierungsrat zugestellt, Prüfberichte zur Jahresrechnung des selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Leitung und dem Aufsichtsorgan.

Sollte sich im Rahmen der Revisionstätigkeit zeigen, dass sofortige Massnahmen erforderlich sind, informiert die Finanzkontrolle unverzüglich auch die Finanzcommission.

Ergebnisse über die Prüfung von Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung werden auch den für den Verkehr mit diesen zuständigen Stellen innerhalb der kantonalen Verwaltung mitgeteilt.

§ 75 Beanstandungen

Stellt die Finanzkontrolle bei der Revision Mängel fest, werden die nötigen Massnahmen zur Behebung dieser Mängel im direkten Kontakt mit der revidierten Stelle vereinbart.

Werden Beanstandungen nicht behoben, die nötigen Massnahmen nicht eingeleitet oder kein Bericht erstattet, sind je nach Beanstandung zwei mögliche Verfahren vorgesehen: Für Beanstandungen, welche die Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit, die Sparsamkeit oder die Wirksamkeit berühren, kann die Finanzkontrolle dem Regierungsrat oder der Gerichtsverwaltungscommission die nötigen Massnahmen beantragen (Antragsprinzip). Über die Umsetzung entscheidet diese Behörde. Dieses Antragsrecht stärkt die Finanzkontrolle, da ansonsten nur die Departemente dem Regierungsrat Anträge stellen können. Ein Antragsrecht bei Beanstandungen, welche die Wirtschaftlichkeit betreffen, ist zudem deshalb sachgerecht, weil in diesen Bereichen oftmals ein gewisser Ermessensspielraum gegeben ist und häufig auch verschiedene Lösungsansätze möglich sind. Bei Beanstandungen, welche die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit betreffen ist es hingegen nicht sinnvoll, konkrete Massnahmen erst zu beantragen, damit die vorgesetzte Stelle Anweisung erteilen kann, diese umzusetzen. In diesen Fällen soll die Finanzkontrolle die Kompetenz haben, Mängel formell festzustellen und Weisungen zu deren Beseitigung zu erlassen, falls die revidierte Stelle diese nicht anerkennt und keine Massnahmen zu deren Beseitigung trifft. Die revidierte Stelle hat jedoch die Möglichkeit, gegen solche Weisungen Beschwerde zu erheben. Der Entscheid der Beschwerdeinstanz (Regierungsrat oder der Gerichtsverwaltungscommission) ist mit Rücksicht auf das Gewaltenteilungsprinzip abschliessend.

§ 76 Jahresbericht

Die Finanzkontrolle erstellt jährlich einen Jahresbericht. Die Veröffentlichung dieses Berichtes stellt die Transparenz des Revisionswesens gegen aussen sicher und entspricht damit auch dem in der solothurnischen Verwaltung geltenden Öffentlichkeitsprinzip.

6.5. Verfahren

§ 77 Strafbare Handlungen

Stellt die Finanzkontrolle Hinweise auf strafbare Handlungen fest, erstattet sie dem Finanzdepartement, dem Regierungsrat oder der Gerichtsverwaltungscommission sowie gegebenenfalls der Anstaltsleitung Meldung. Die Finanzkontrolle erstattet somit nicht selber Anzeige bei Verdacht auf strafbare Handlungen. Dies ist Sache der informierten Stellen, welche dafür zu sorgen hat, dass die nötigen Massnahmen getroffen werden. Die Finanzkommission wird informiert, falls keine ausreichenden Massnahmen ergriffen werden.

§ 78 Laufende Verfahren

Im Rahmen von laufenden Verfahren benötigt die revidierte Stelle die Zustimmung der Finanzkontrolle, um neue Verpflichtungen einzugehen und Zahlungen auszuführen in jenen Bereichen, welche Gegenstand der Untersuchung sind. Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung.

§ 79 Dokumentation und Datenzugriff

Absatz 1 stellt sicher, dass die Finanzkontrolle über sämtliche Behördenbeschlüsse informiert und dokumentiert wird, sodass sie von den für ihre Arbeit wesentlichen Unterlagen umfassend Kenntnis erhält. Diese Dokumentationspflicht entspricht, was die Beschlüsse des Regierungsrates betreffen, der bisherigen Praxis. Die Pflicht zur Auflage von Beschlüssen und das Einsichtsrecht der Finanzkommission in Beschlüsse des Regierungsrates mit finanziellen Auswirkungen nach Absatz 2 entspricht ebenfalls geltendem Recht (§ 36 FHV). Das Recht auf Auskunftserteilung und auf Akteneinsichtnahme der Finanzkommission richtet sich nach dem Kantonsratsgesetz. Auf eine spezielle Bestimmung, wie dies die Finanzhaushaltsverordnung (§ 36 Absatz 1) noch vorsieht, wird verzichtet. Inhaltlich ergibt sich dadurch keine Einschränkung des Auskunfts- oder Einsichtsrechts. Die Finanzkommission ist je nach zu behandelndem Themenbereich als Sach- oder als Aufsichtskommission tätig. Je nach dem kommen die Bestimmungen über die Einsichtsrechte der Sachkommissionen oder die weitergehenden der Aufsichtskommissionen zur Anwendung. Als Aufsichtskommission erhält die Finanzkommission alle Akten und Auskünfte, die sie zur Erfüllung ihres parlamentarischen Auftrages benötigt (§ 31 Absatz 2 Kantonsratsgesetz). Sie kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben ebenfalls Inspektionen durchführen (§ 50 Absatz 1 Kantonsratsgesetz) und Empfehlungen abgeben. Diese Rechte stehen der Gesamtkommission, ihren Ausschüssen oder Referenten zu, hingegen nicht einem ohne Auftrag handelnden Mitglied der Finanzkommission.

Mit Absatz 4 werden die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um der Finanzkontrolle einen für ihre Arbeit notwendigen erleichterten Zugriff auf vorhandene Datenbestände zu ermöglichen.

§ 80 Mitwirkungspflicht

Um die Tätigkeit der Finanzkontrolle zu gewährleisten, ist ihr das Informationsrecht zu gewähren, damit sie ihre Revisionsaufträge umfassend wahrnehmen kann. Dabei ist zu beachten, dass für die Finanzkontrolle ihrerseits das Amtsgeheimnis gilt. Die Mitwirkungspflicht der beaufsichtigten Organe soll des Weiteren verhindern, dass Revisionen durch das überspitze Einhalten des Dienstweges behindert werden.

§ 81 Anzeigepflicht

Werden Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung entdeckt, muss die Finanzkontrolle unverzüglich darüber informiert werden.

Schluss und Übergangsbestimmungen

§ 82 Vollzug

Keine Bemerkungen

§ 83 Versuchsverordnung

Die Bestimmung bildet die nötige gesetzliche Grundlage, Versuchsverordnungen zu erlassen, welche die Weiterentwicklung von WoV ermöglichen. Das Legalitätsprinzip verlangt, dass Versuche den gleichen Anforderungen genügen wie dauerhafte Ordnungen. Die Ermächtigung an den Regierungsrat zum Erlass von Versuchsverordnungen muss daher strengen Delegationsvoraussetzungen genügen, umso mehr, als der Gegenstand des Versuchs selber nicht vorausgesehen werden kann. Der Versuch muss der Behebung von Unsicherheiten dienen, welche anders nicht beseitigt werden können

(Subsidiarität gegenüber anderen Mitteln der Prognose). Erweist sich ein Versuch aber als notwendig, um Klarheit über eine Frage zu schaffen, die gesetzlich geregelt werden soll, dann fällt seine Durchführung in die Kompetenz des Regierungsrates, weil dieser dafür verantwortlich ist, die Gesetzgebung für den Kantonsrat vorzubereiten. Die demokratische Legitimation kann während der Zeit des Versuchs durch besondere Informations- und Kontrollrechte des Kantonsrats gewährleistet werden.

Da nach dem Verwaltungsorganisationsgesetz der Regierungsrat die Organisationskompetenz hat, betrifft die Versuchsregelung vor allem Fälle wie Auslagerungen oder die Justizverwaltung, welche einer besonderen gesetzlichen Regelung bedürfen.

Die Ermächtigung bezieht sich nicht auf neue Aufgaben, weil dies die Anforderung des Legalitätsprinzips an die Bestimmtheit einer Delegationsnorm verletzen würde. Abläufe, Strukturen und Formen des Verwaltungshandelns gehören zum formellen Recht und sind auf ihren Zweck, die optimale Verwirklichung des materiellen Rechts, ausgerichtet und damit in ihren Grundzügen vorgegeben. Neue Aufgaben hingegen sind in keiner Weise eingegrenzt, da Aufgaben des Kantons nicht in der Verfassung vorgesehen werden müssen. Dies gilt zumindest für neue Staatsaufgaben im umfassenden Sinn. Im Einzelfall ist es oft eine Abwägungsfrage, ob eine Neuerung aufgabenrelevant sei oder nicht. Wird ein gesetzlich vorgesehenes Ziel durch neue Verwaltungsformen wahrgenommen, kann sich auch die Wahrnehmung der Aufgabe verändern. Daher gestattet die vorgesehene Umschreibung auch neue Formen für die Erfüllung bestehender Staatsaufgaben (z.B. versuchsweise Auslagerungen von Staatsaufgaben).

Die Ermächtigung entbindet nicht von der Einhaltung der Kantonsverfassung und von Bundesrecht. Insbesondere bleiben nach Artikel 40 Absatz 1 KV alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen dem formellen Gesetzgeber vorbehalten. Versuchsverordnungen dürfen daher nicht von grundlegenden Prinzipien der Staatsverwaltung abweichen (z.B. von der Verantwortlichkeit gegenüber dem Regierungsrat oder von der Bindung von Verwaltungsentscheiden an das Gesetz).

Die Ermächtigung ist trotzdem sinnvoll, weil die Zuständigkeit des Regierungsrates zur Organisation der Verwaltung nicht umfassend ist. Der Regierungsrat ist an die gesetzlichen Regelungen (RVOG, WoV-Gesetz, Spezialgesetze) gebunden. Organisationsexperimente können sich an gesetzlichen Vorschriften stossen, welche im Einzelfall abgeändert werden müssen, wenn die Ermächtigung nicht generell ausgesprochen wird (z. B. Justizverwaltung, Spitäler).

Die Ermächtigung rechtfertigt sich letztlich aus der Kompetenz des Regierungsrates zur Vorbereitung der Gesetzgebung. Der Regierungsrat trägt die Verantwortung für die Qualität seiner Anträge an den Kantonsrat. Die vorgeschlagenen Bestimmungen müssen möglichst Gewähr dafür bieten, dass sie sich bewähren werden. Dies lässt sich oft nicht anders als durch Versuche belegen. Damit gehört die Versuchskompetenz nicht zur Vollzugsaufgabe, sondern zur Aufgabe der Vorbereitung der Gesetzgebung.

§ 84 Änderung von Gesetzen

- a) Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 (KRG; BGS 121.1)

§ 34 c) Wahrung des Amtsgeheimnisses

Die Änderung der Bestimmung stellt sicher, dass beigezogene externe Sachverständige dem Amtsgeheimnis unterstehen.

§ 35 1. *Parlamentarische Vorstösse* *Auftrag*

Der Auftrag ist das allgemeine Instrument, mit dem der Kantonsrat künftige Entscheide steuern kann, unabhängig davon, ob diese von ihm selber oder von Regierungsrat und Verwaltung zu treffen sind. Die Kompetenzordnung bestimmt nicht über die Zulässigkeit, sondern über die Wirkung des Auftrags:

Werden Regierungsrat und Verwaltung aufgefordert, den Kantonsrat bei der Ausübung seiner eigenen Kompetenzen zu unterstützen, hat der Auftrag die Wirkung einer *Weisung*: Diese ist in allen wesentlichen Inhalten bindend. Der Regierungsrat hat sie im Rahmen der Verfassung und der übrigen Rechtsordnung auf zweckmässige Weise zu befolgen. Er kann dabei allenfalls veränderten Umständen oder solchen, die vom Kantonsrat nicht beachtet worden sind, Rechnung tragen. Im übrigen hat er den Willen des Kantonsrates bestmöglich zu verwirklichen. Seine eigene Verantwortung ist entsprechend beschränkt. Dies gilt für die Vorlage von Entwürfen zu Gesetzen und Kreditbeschlüssen.

Wird der Regierungsrat aufgefordert, Regelungen zu treffen oder Anwendungsakte vorzunehmen, die in seiner eigenen Entscheidungskompetenz liegen, so hat der Auftrag die Wirkung einer *Richtlinie*: Der Kantonsrat bestimmt die Grundsätze und setzt die Kriterien, an denen sich der Regierungsrat bei seiner Entscheidung orientieren soll. Der Auftrag bindet aber den konkreten Entscheid des Regierungsrates nicht. Dieser kann in begründeten Fällen von der Richtlinie abweichen. Er ist dafür dem Kantonsrat bloss rechenschaftspflichtig. Dies gilt ungeachtet der Formulierung des Auftrages. Konkrete Anweisungen im Auftrag haben nur den Charakter eines beispielhaften Hinweises.

Der weite Einflussbereich des Auftrags bedingt eine verfahrensmässige Änderung gegenüber der bisherigen Motion: Während diese primär als Instrument des einzelnen Ratsmitglieds konzipiert war, soll der Auftrag vermehrt ein Steuerungsmittel des Kantonsrates insgesamt werden. Dieser soll daher den Inhalt des Auftrags auch abweichend vom Willen des Urhebers festlegen können. Der *Auftragstext* muss daher *abgeändert* werden können. Zwar kann weiterhin jedes Ratsmitglied jedes Thema mit einem Auftrag aufgreifen. Unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. auf Antrag einer Kommission, einer Fraktion oder des Regierungsrates) kann der Rat aber den Text nach den allgemeinen parlamentarischen Verhandlungsregeln in die Detailberatung ziehen. Das Verfahren soll im Geschäftsreglement des Kantonsrates (BGS 121.2) geregelt werden.

Der Auftrag ist im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates unmittelbar *sanktionslos*. Seine Einhaltung zu überwachen ist Sache der parlamentarischen Oberaufsicht. Hält sich der Regierungsrat in einzelnen Punkten nicht an den Auftrag und vermag er die zuständigen Kommissionen nicht von seiner Sichtweise zu überzeugen, so bleibt diesen zunächst die Präzisierung des Auftrags, um die Haltung des Kantonsrates im Streitpunkt zu bekräftigen. Im Konfliktfall steht der Rückgriff auf die Gesetzgebungs- und Finanzkompetenzen des Kantonsrates offen. Aufträge im Rahmen von Globalbudgetbeschlüssen sind immer mit der Sanktionsdrohung verbunden, dass der Kredit bei Nichterfüllung des Auftrages im folgenden Jahr gekürzt wird.

Der Auftrag ist flexibler als die „Leistungsmotion“, welche der Kanton Zürich (und nach ihm der Kanton Thurgau) eingeführt hat. Die Leistungsmotion kann sich nach seinem Wortlaut nur auf neue Leistungsvorgaben und auf deren finanzielle Konsequenzen im nächsten Voranschlag beziehen. Da

dies zu eng ist, wird sie allerdings wie ein Auftrag gehandhabt. Dieser gestattet den thematisch unbegrenzten Einfluss sowohl auf das Budget wie auf die mittelfristige Planung. Darüber hinaus kann er nach dem Entwurf zu Artikel 70 Abs. 1 KV für sämtliche Fragen des Kantons ausserhalb von WoV eingesetzt werden.

Der Auftrag besteht bereits in den Kantonen Bern und Fribourg, sowie im FLAG-Bereich (den WoV-Projekten) des Bundes. Er entspricht dem „Planungsauftrag“, der im Kanton Basel-Stadt eingeführt werden soll. In anderen Kantonen steht er in Diskussion. Zum Teil wird der Begriff der Motion im Sinne des Auftrags uminterpretiert (Bern) oder das Postulat auch zugelassen, um eine Massnahme zu verlangen (Luzern).

Mit diesem äusserst flexiblen Instrument kann der Kantonsrat Regierung und Verwaltung wirksam steuern, ohne ihnen die Eigenverantwortung zu nehmen oder sich durch Einbindung in das exekutive Controlling in eine flächendeckende Mitverantwortung zu verstricken. Die Verwaltungsführung bleibt Aufgabe und Verantwortung des Regierungsrates; der Kantonsrat kann aber in allen Fragen, die ihm wichtig erscheinen, die notwendige Richtlinie festlegen. Dies sichert beiden Gewalten eine stufengerechte Beteiligung an WoV zu.

Im Geschäftsreglement des Kantonsrates kann dafür gesorgt werden, dass Merkmale der bisherigen Motion (wie Unabänderlichkeit oder Dringlichkeit) in Form von Varianten des Auftrags erhalten bleiben.

§ 36 Postulat

Das Postulat wird in den Auftrag integriert. Die bisherige Bestimmung muss daher gestrichen werden.

§ 38^{bis} Politischer Indikator

Der Kantonsrat ist nicht zuständig, die Indikatoren der Globalbudgets zu beschliessen. Andererseits erfüllt er seine Aufgabe nicht, wenn er die von Regierungsrat und Verwaltung angebotenen Indikatoren unesehen übernimmt. Vielmehr sollte er aus eigener Warte prüfen, ob die vorhandenen Informationen für jene Fragen relevant sind, welche für die politische Wirkungsbeurteilung wichtig sind: Werden die politischen Ziele mit den getroffenen Massnahmen verwirklicht? Fehlen die erforderlichen Angaben in der Vorlage, muss der Kantonsrat politisch relevante Wirkungsindikatoren verlangen können.

Der Aufwand für eine seriöse Ermittlung der qualitativen Wirkungsfaktoren, welche zur Beantwortung der politischen Wirksamkeitsfrage bekannt sein müssen, ist erheblich. WoV wird kaum je in der Lage sein, flächendeckend Indikatoren für die Wirksamkeit politischer Programme anzubieten. Ein pragmatischer Ausweg aus dem Dilemma mag darin gefunden werden, dass der Kantonsrat sich darauf beschränkt, ausgewählte Schwerpunktfragen zu stellen, zu denen dann qualitativ befriedigende Antworten gesucht werden müssen. Das Geschäftsreglement regelt die Einzelheiten.

Politische Indikatoren müssen nicht in Kennzahlen bestehen und sind nicht immer periodisch zu erheben. Weil sie qualitativen Charakter haben, müssen sie oft in Worten umschrieben werden; sie können auch Ergebnisse von Evaluationen darstellen.

Der politische Indikator bleibt ein Instrument der budgetären Steuerung, auch wenn er sich mit langfristigen Zielen befassen kann. Diese müssen sich daher an den Rahmen der gesetzlich festgelegten Ziele halten. Dies schliesst nicht aus, dass eine Evaluation, welche durch einen politischen Indikator ausgelöst worden ist, zu Ergebnissen gelangen kann, welche eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen nahelegen.

§ 38^{ter} Parlamentarische Initiative

Der Kantonsrat kann seine Gesetzgebungskompetenz heute nur ausüben, wenn der Regierungsrat auf eigene Initiative oder im Auftrag des Kantonsrates eine Vorlage präsentiert. Erfüllt der Regierungsrat jedoch einen Auftrag aus irgendeinem Grunde nicht, so fehlt dem Kantonsrat heute das Sanktionsmittel der parlamentarischen Initiative. Der Kantonsrat ist daher immer darauf angewiesen, dass der Regierungsrat die verlangten Anträge vorlegt. Dem Instrument des Auftrags fehlt deshalb die Durchsetzungsmöglichkeit im Gesetzgebungsbereich. Diese Lücke soll mit der parlamentarischen Initiative geschlossen werden.

Die parlamentarische Initiative wird aber nicht generell eingeführt, denn der parlamentarische Wille lässt sich der Regierung gegenüber mit dem abänderbaren Auftrag oft ebenso präzise ausdrücken wie mit der parlamentarischen Initiative. Der Kantonsrat wird zudem von der mühsamen Kleinarbeit der Gesetzgebung entlastet. Was mit dem Auftrag erreicht werden kann, sollte daher nicht Gegenstand parlamentarischer Initiativen bilden. Die Erfahrung mit der parlamentseigenen Gesetzgebung im Bund zeigt⁴⁷, dass sich die parlamentarische Initiative vor allem für zwei Anwendungen eignet: das Hausrecht des Parlamentes selber und die Einzelkorrektur zur Behebung eines konkreten Mangels in der Gesetzgebung. Parlamentarische Initiativen zu politisch umstrittenen oder sachlich komplexen Themen riskieren hingegen zu versanden oder zu einer Abart der Motion mit begleitender Kontrolle durch die vorberatende Kommission zu werden: Die Kommission beauftragt dann die Regierung mit der Ausarbeitung einer Vorlage und lässt sich periodisch über den Fortschritt des Geschäftes orientieren.

Im Konfliktfall dient die parlamentarische Initiative als Ersatzvornahme: Der Kantonsrat führt das Vorverfahren der Gesetzgebung an Stelle des Regierungsrates selber durch. Das kann er aber nur in einfacheren Fällen. Diese Selbstbeschränkung wird dadurch gefördert, dass die Initiative nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zugelassen wird.

§ 38^{quater} Detaillierung des Globalbudgets

Dem Kantonsrat soll als Sanktion bei mangelhafter Erfüllung von Aufträgen zu einem Globalbudget die Möglichkeit offen stehen, das Globalbudget bis auf die Produkteebene hinunterzubrechen (bis und mit Umschreibung der Produkte) und dabei auch Leistungen, Indikatoren und Standards festzulegen. Die Detaillierung gilt nur für beschränkte Zeit, nämlich für die Geltungsdauer des betreffenden Globalbudgets (bei mehrjährigen Globalbudgets z. B. 3 Jahre, beim Voranschlag 1 Jahr).

Dies unterscheidet diese Sanktion von der Budgetstruktur. Diese wird aus einer Gesamtschau für vier Jahre festgelegt, während die Detaillierung des Globalbudgets im aktuellen Streitfall eine Zinne in die bestehende Struktur schlägt, die nicht von Dauer sein kann. Inhaltlich wird in beiden Fällen das Gleiche vorgenommen: Die Zuständigkeitsgrenze im Verhältnis von Kantonsrat und Regierungsrat wird neu festgelegt.

§ 39 Sachvorlagen, Regierungsprogramm und Finanzplan

Die Bestimmung wird durch § 14 und § 15 des WoV-Gesetzes ersetzt. Das Marginale wird gekürzt und vor § 40 gesetzt.

§ 43 3. Volksauftrag

Die Behandlung des Volksauftrags im Kantonsrat wird jener eines Auftrags, der aus dem Rat stammt, angeglichen. Die Möglichkeit, Volksmotionen dringlich zu erklären, wird jedoch nicht vorgesehen. Die Dringlichkeit des Volksauftrages lässt sich kaum rechtfertigen. Sie verhindert vielmehr eine seriöse Prüfung des Anliegens durch den Kantonsrat. Der Volksauftrag kann unter den gleichen Bedingungen abgeändert werden wie Aufträge aus dem Rat. Allerdings darf das Ziel nicht verändert werden. Dies verlangt der Respekt gegenüber dem Volksvorstoß. An der Unabänderlichkeit der bisherigen Volksmotion festzuhalten, würde aber dem Wesen des Auftrags nicht entsprechen und die Erfolgchancen des Volksauftrags herabsetzen.

Ungültig ist ein Volksauftrag nur noch, wenn er etwas verlangt, was ausserhalb der Kompetenzen des Kantons liegt.

Der Beschluss des Kantonsrates über einen Volksauftrag hat die Form eines Auftrags. Normalerweise richtet er sich an den Regierungsrat, in ratseigenen Angelegenheiten an das Büro. Der Kantonsratsbeschluss ist daher selber ein parlamentarischer Vorstoß und kein Endentscheid. Er untersteht nicht dem fakultativen Referendum. Eine Ausnahme könnte der Fall bilden, in welchem der Volksauftrag vom Kantonsrat verlangt, eine parlamentarische Initiative zu ergreifen. Hier müsste der Rat in einem Zwischenschritt entscheiden, auf die Volksmotion einzutreten. Danach würde sich das Verfahren nach den Vorschriften der parlamentarischen Initiative richten. Der materielle Endentscheid wäre nach den Vorschriften über die Gesetzgebung dem Referendum unterstellt.

§ 45^{bis} Weitere Verhandlungsgegenstände

Die Instrumente des Kantonsrates, welche sich unmittelbar auf die wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung durch Kantonsrat und Regierungsrat beziehen, sind im WoV-Gesetz geregelt, weil sie in dessen Sachzusammenhang gehören. Weil das Mitglied des Kantonsrates sie aber auch im KRG suchen mag, gehört in dieses Gesetz ein Verweis auf das WoV-Gesetz.

§ 47^{bis} Aussenstehende Revisionsorgane

Die Bestimmung ermächtigt die Finanzkommission, gegebenenfalls externe Revisionsorgane beizuziehen.

§ 48 Finanzkontrolle

Die Stellung, Aufgabe und Organisation der Finanzkontrolle werden neu im WoV-Gesetz geregelt (§§ 61ff.).

§ 50 Gemeinsame Bestimmungen, Inspektionen

⁴⁷ MARTIN GRAF, Motion und parlamentarische Initiative, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), Das Parlament – "Oberste Gewalt des Bundes"? Bern/Stuttgart 1991, 203 ff., 210 ff.

Den Aufsichtskommissionen wird die Befugnis erteilt, für Inspektionen Sachverständige beizuziehen und diese mit den nötigen Informationsrechten auszustatten, damit diese die ihnen übertragenen Aufgaben auch sachgerecht erfüllen können.

b) Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (GpR; BGS 113.111)

§ 142^{bis} Globalbudgetinitiative

Der Gegenstand einer Globalbudgetinitiative wird durch das vom Kantonsrat beschlossene Globalbudget abgegrenzt. Eine Globalbudgetinitiative kann nur ein einziges Globalbudget betreffen; sollen zwei Budgetthemen gleichzeitig aufgegriffen werden, müssen sie Gegenstand von zwei getrennten Begehren bilden. Mit dem Anknüpfen an ein bestimmtes vom Kantonsrat beschlossenes Globalbudget wird die Globalbudgetinitiative auch an die Kompetenzen des Kantonsrates gebunden. Ein Bereich, der nach der geltenden Budgetstruktur in die Kompetenz des Regierungsrates gehört, kann nicht Gegenstand der Globalbudgetinitiative bilden.

Im Unterschied zur Verfassungsinitiative kann der Kantonsrat die Globalbudgetinitiative nicht grundsätzlich ablehnen und sofort dem Volk vorlegen (vgl. Art. 32 Abs. 2 KV). Die geringere Bedeutung und der Zeithorizont der Globalbudgetinitiative rechtfertigen diesen Zwischenschritt nicht. Dafür ist die Bindung des Kantonsrates an das Begehren weniger streng. Er hat nicht alle wesentlichen Punkte, sondern nur das Hauptziel der Globalbudgetinitiative in einen Beschlussesentwurf umzusetzen. Über die Nebenwirkungen, insbesondere auf andere Globalbudgets und auf den gesamten Staatshaushalt, entscheidet er in eigener Kompetenz.

Eine Ausnahme gilt für die Konsequenzen auf den Steuerfuss. Nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung soll auch das Volk gleichzeitig über Leistungen und Finanzen entscheiden. Daher soll der Kantonsrat befugt sein, in seiner Vorlage eine Anpassung des Steuerfusses zu beantragen. Nach heutiger Gesetzgebung (§ 5 Abs. 3 Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern; StG, BGS 614.11) kann der Kantonsrat dies zwar im Umfang von 10 % selber tun. Doch ist es aus zwei Gründen nicht angebracht, diese Kompetenz im Falle einer Globalbudgetinitiative zu nutzen:

Die Änderung des Steuerfusses gilt normalerweise nur für ein Jahr, der Leistungsauftrag im Globalbudget aber länger. Wenn der Kantonsrat den Steuerfuss für ein Jahr erhöht, muss er es die nächsten zwei Jahre wieder tun. Sein Spielraum wird auf diese Weise durch ein Anliegen eingeengt, das er möglicherweise gar nicht teilt. Steuerfusserhöhungen, die wegen Globalbudgetinitiativen notwendig werden, sollten nicht zu Lasten der Kantonsratskompetenz gehen.

Falls der Kantonsrat den Steuerfuss in den Folgejahren dem Volk vorlegen muss, weil andere Gründe ihn dazu veranlassen, über die 10% Grenze zu gehen, kann das Volk den Zuschlag ablehnen, ohne dass deswegen der Leistungsauftrag gekürzt würde.

Der Steuerfuss muss daher im Falle einer Globalbudgetinitiative ausnahmsweise für drei Jahre mit einem Zuschlag belegt werden können. Diesen Entscheid muss das Volk selber treffen, und zwar im gleichen Akt mit der Entscheidung über das Globalbudget. Dem Kantonsrat ist zwar in diesem Punkt die Kompetenz genommen, den Steuerfuss anzuheben, dafür bleibt er für den Rest des Voranschlags und für die Folgejahre handlungsfähig.

§ 143 Volksauftrag

Der Volksauftrag ersetzt die Volksmotion. Die Änderung entspricht der Ausdehnung der Motion zum Auftrag. Die Konsequenzen sind die gleichen. Insbesondere ist die Volksmotion nicht mehr an den Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates gebunden. Greift sie in Befugnisse des Regierungsrates hinein, hat dies lediglich die Folge, dass der Kantonsrat seinerseits nur einen Auftrag mit Richtlinienwirkung beschliessen kann. Bedeutsam ist dies insbesondere in den Bereichen der Rechtsetzung und der Planung. Der Volksauftrag kann neu auch Themen aufgreifen, welche in einer Verordnung des Regierungsrates geregelt sind, sowie Themen, welche sich erst im Stadium der politischen Planung befinden.

Wie bisher gilt aber auch für den Volksauftrag das Prinzip der Einheit der Materie. Dieses ist hier zwar weniger bedeutsam als bei einer Volksinitiative, weil über die Volksmotion keine Volksabstimmung stattfindet. Immerhin ist der Grundsatz für die Gültigkeit der 100 Unterschriften massgeblich.

§ 144 2. Ausnahmen

Der Katalog der unzulässigen Volksmotionen wird ergänzt, indem auch beschlossene Globalbudgets nicht Gegenstand einer Volksmotion sein können.

c) Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 7. Februar 1999 (RVOG; BGS 122.11)

§ 12 Absatz 1, § 13, § 15 und § 18

Die Bestimmung über die Führungsgrundsätze und -instrumente werden in § 24 Entwurf WoV-Gesetz integriert, weshalb sie im RVOG aufgehoben werden können. Im RVOG verbleiben die Bestimmungen zur Aufbauorganisation der Verwaltung (vgl. die Erläuterungen zu § 24 EntwurfWoV-Gesetz).

d) Fachhochschulgesetz

Nach § 3 Entwurf Wov-Gesetz gelten die WoV-Grundsätze für die öffentlich-rechtlichen Anstalten nur dann, wenn dies die Spezialgesetzgebung vorsieht. Die Fachhochschule ist in die Rechtsform einer Anstalt gekleidet. Im Fachhochschulgesetz (BGS 415.211) findet sich bisher keine Bestimmung, wonach die Grundsätze von WoV zur Anwendung gelangen. Mit der vorliegenden Bestimmung hat sich die Führung der Fachhochschule nach dem WoV-Gesetz auszurichten.

e) Gemeindegesetz und f) Gesetz über die Aufgabenreform „soziale Sicherheit“

Nach § 32 Entwurf WoV-Gesetz können mittels Leistungsvereinbarungen Dritte mit der staatlichen Leistungserbringung beauftragt werden. Wenn ganze Aufgabenbereiche ausgelagert werden, d.h. nicht nur die Leistungserstellung, sondern die Verantwortung für die Produkterstellung an Dritte delegiert wird, muss dafür eine gesetzliche Ermächtigung vorhanden sein. Im Gemeinde- und im Sozialbereich sollen mit den vorliegenden Änderungen der Spezialgesetze die nötigen Grundlagen geschaffen werden, damit spätestens bei Inkrafttreten des WoV-Gesetzes bestehende oder noch abzuschliessende Leistungsvereinbarungen eine genügende gesetzliche Grundlage haben.

Das Gemeindegesetz wird zum einen ergänzt um eine Bestimmung, welche den Gemeinden dieselbe Möglichkeit einräumt, Leistungsvereinbarungen mit Dritten (unter Abtretung der Verantwortung für die Produkterstellung) abzuschliessen. Voraussetzung dafür ist wie im Entwurf WoV-Gesetz, dass dies durch den Gesetzgeber (d.h. in der Regel mit Beschluss der Gemeindeversammlung) und für einen abschliessenden Sachbereich erfolgt. Zum andern wird im Gemeindegesetz verankert, dass der Regierungsrat im Bereich der Gemeinden ebenfalls Leistungsvereinbarungen eingehen kann. Entsprechende Auftragserteilungen an Dritte dürften jedoch selten sein, da der Kanton gegenüber den Gemeinden im wesentlichen aufsichtsrechtliche Funktionen wahrnimmt, welche sich für ein Outsourcing wenig eignen.

Eine Ermächtigung an den Regierungsrat zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen wird ebenfalls im Sozialbereich vorgesehen. Die neue Bestimmung im Gesetz über die Aufgabenreform „soziale Sicherheit“ führt die Bereiche einzeln auf, in welchen Aufträge an Dritte durch den Regierungsrat erteilt werden können.

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten sowie den Änderungen der Kantonsverfassung und dem Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

8. Beschlussesentwurf 1a

Änderung der Kantonsverfassung; Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 4. März 2003 (RRB Nr....) beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986⁴⁸ wird wie folgt geändert:

Artikel 34 lautet neu:

Art. 34. Volksauftrag

¹ 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Kantonsrat zu Fragen der politischen Planung und der Rechtsetzung oder zu weiteren Themen, die Gegenstand eines Auftrags des Kantonsrates an den Regierungsrat sein können, schriftlich einen Antrag zu stellen.

² Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe b lautet neu:

b) Beschlüsse über Volksaufträge nach Art. 34;

Als Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe b^{bis} wird eingefügt:

b^{bis}) Planungsbeschlüsse nach Art. 73;

Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe c lautet neu:

c) Beschlüsse nach Art. 74;

Die Marginalie zu Artikel 70 lautet neu:

Art. 70. Verhältnis zum Regierungsrat

Artikel 70 Absatz 1 lautet neu:

¹ Der Kantonsrat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Im eigenen Zuständigkeitsbereich kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen.

Als Artikel 71 Absatz 3 wird eingefügt:

³ Zum Gegenstand eines nicht erfüllten Auftrags oder Planungsbeschlusses kann der Kantonsrat eine parlamentarische Initiative ergreifen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Artikel 73 lautet neu:

Art. 73. Politische Planung

¹ Der Kantonsrat behandelt den Legislaturplan und den integrierten Aufgaben- und Finanzplan sowie weitere grundlegende Pläne in einzelnen Aufgabenbereichen und nimmt davon Kenntnis.

⁴⁸) GS 90,453 (BGS 111.1).

² Mit dem Planungsbeschluss beauftragt der Kantonsrat den Regierungsrat zur Entwicklung einer Staatsaufgabe in bestimmter Richtung.

Die Marginalie zu Artikel 74 lautet neu:

Art. 74. Steuerung von Leistungen und Finanzen

Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe b) und c) lauten neu:

- b) setzt periodisch die Struktur und den Bestimmtheitsgrad der Budgetierung fest, entscheidet über die wichtigen Fragen der Globalbudgets und beschliesst den Voranschlag;
- c) genehmigt den Geschäftsbericht.

Artikel 74 Absatz 2 lautet neu:

² Der Kantonsrat verknüpft Beschlüsse über Finanzen mit den Leistungen, die dafür zu erbringen sind. Er achtet auf die Wirksamkeit aller Massnahmen des Kantons.

Artikel 78 Absatz 2 erster Satz lautet neu:

² Er erstellt zu Beginn jeder Amtsperiode einen Legislaturplan und einen integrierten Aufgaben- und Finanzplan.

Artikel 79 Absatz 3 ist aufgehoben.

Artikel 81 Absatz 1 lautet neu:

¹ Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation der Verwaltung. Er sorgt für einen rechtmässigen und wirkungsorientierten Dienst an der Öffentlichkeit.

II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Er kann die Inkraftsetzung von Artikel 74 Absatz 2 für bestimmte Bereiche aufschieben.

In zweimaliger Lesung beraten und beschlossen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

GS

BGS

9. Beschlussesentwurf 1b

Änderung der Kantonsverfassung; Globalbudgetinitiative

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 4. März 2003 (RRB Nr....) beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986⁴⁹ wird wie folgt geändert:

Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe c) lautet neu:

c) Erlass eines Beschlusses des Kantonsrates; nicht zulässig sind Initiativen zu Beschlüssen nach Artikel 37, ausgenommen die Globalbudgetinitiative nach Artikel 33a.

Artikel 29 Absatz 3 lautet neu:

³ Die übrigen Initiativen können als Anregung oder ausgearbeitete Vorlage eingereicht werden, die Globalbudgetinitiative nur als Anregung. Sie müssen sich auf ein einheitliches Sachgebiet beziehen und eine Rückzugsklausel enthalten.

In Artikel 30 Absatz 3 wird als zweiter Satz angefügt:

Für Globalbudgetinitiativen gilt Artikel 33a.

In Artikel 32 Absatz 2 wird als vierter Satz angefügt:

Für Globalbudgetinitiativen gilt Artikel 33a.

Als Artikel 33a wird eingefügt:

Art. 33a Globalbudgetinitiative

¹ 1'500 Stimmberechtigte können eine bestimmte Ausgestaltung eines künftigen mehrjährigen Globalbudgets verlangen. Das Begehren ist spätestens zwei Jahre vor Ablauf des vorangehenden mehrjährigen Globalbudgets einzureichen. Die Sammelfrist endet 90 Tage nach der amtlichen Publikation des Initiativtextes.

² Bis 12 Monate vor Ablauf des Globalbudgets verabschiedet der Kantonsrat eine Vorlage, die dem Ziel des Begehrens entspricht. Die Vorlage ist spätestens 6 Monate vor Ablauf der Globalbudgetperiode zusammen mit einem allfälligen Gegenvorschlag dem Volk zur Entscheidung vorzulegen. Zur Finanzierung des Begehrens kann die Vorlage mit einer Änderung des Steuerfusses verknüpft werden.

II.

Die Änderung tritt nur in Kraft, wenn das Volk den Verfassungsänderungen nach dem Beschluss 1a über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zugestimmt hat. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

⁴⁹) GS 90, 453 (BGS 111.)

In zweimaliger Lesung beraten und beschlossen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

GS

BGS

10. Beschlussesentwurf 1c

Änderung der Kantonsverfassung; Delegation von Finanz-befugnissen des Kantonsrates an eine kantonsrätliche Kommission

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 4. März 2003 (RRB Nr....) beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986⁵⁰ wird wie folgt geändert:

Als Artikel 74 Absatz 3 wird eingefügt:

³ Durch Gesetz kann die vorläufige Bewilligung einer Ausgabe, welche keinen Aufschub erträgt, an die für die Finanzen zuständige Kommission delegiert werden. Die Bewilligung ist dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen.

II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

In zweimaliger Lesung beraten und beschlossen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

⁵⁰) GS 90,453 (BGS 111.1)

Kantonale Finanzkontrolle

GS

BGS

11. Beschlussesentwurf 2

Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Gesetz)

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel der Kantonsverfassung⁵¹ nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 4. März 2003 (RRB Nr.) beschliesst:

1. Zweck, Gegenstand und Geltungsbereich

§ 1. Zweck

¹ Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung verfolgt folgende Ziele:

- a) Ausrichtung des staatlichen Handelns auf seine Wirkungen,
- b) Messung der Aufgabenerfüllung anhand der erreichten Wirkungen,
- c) politische Steuerung der staatlichen Leistungen,
- d) bürger- und kundenfreundlicher Dienst an der Öffentlichkeit,
- e) Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung.

² Sie richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

- a) Koppelung von Leistungen und Finanzen,
- b) Globalisierung der Budgetierung,
- c) Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

§ 2. Gegenstand

Dieses Gesetz regelt

- a) die Führung der Verwaltung,
- b) die Haushaltsführung sowie
- c) die Stellung und Aufgaben der Finanzkontrolle.

§ 3. Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für die kantonale Verwaltung und die Gerichtsverwaltung.

² Die Anwendung dieses Gesetzes auf die rechtlich selbständigen kantonalen Anstalten und auf die im Kanton Solothurn gelegenen und von ihm massgeblich subventionierten Spitäler richtet sich nach der Spezialgesetzgebung.

2. Wirkungsorientierte Führung

§ 4. Grundsatz

¹ Kantonsrat und Regierungsrat steuern die Verwaltung im Rahmen ihrer Kompetenzen über Wirkungsziele und Leistungsvorgaben sowie über Saldovorgaben. Sie kontrollieren die zielkonforme Verwendung der verfügbaren Mittel.

² Die Wirkungsziele und Leistungsvorgaben werden in folgenden Beschlussformen festgelegt:

- a) die langfristigen sowie alle grundlegenden und wichtigen Ziele in der Gesetzgebung;
- b) die mittelfristigen Ziele im Legislaturplan und im integrierten Aufgaben- und Finanzplan sowie in weiteren politischen Plänen;
- c) die kurzfristigen Ziele im Voranschlag.

³ Die Saldovorgabe wird als Verpflichtungskredit, als Voranschlagskredit oder als Ertragsüberschussvorgabe beschlossen. Die Ertragsüberschussvorgabe verlangt einen positiven Saldo von Aufwand und

⁵¹) BGS 111.1.

Ertrag der Erfolgsrechnung und der beeinflussbaren internen Leistungsverrechnungen in einem Globalbudget.

§ 5. Verhältnis zur Rechtsetzung

Gesetz und Verordnung binden die Behörden bei der Steuerung von Leistungen und Finanzen.

§ 6. Wirkungszusammenhang

¹ Die politische Planung und die Globalbudgets sind auf Wirkungsziele ausgerichtet, für welche nach Möglichkeit Wirkungsindikatoren festgelegt werden.

² Beschränkt sich die Wirkungskontrolle auf Leistungsindikatoren, so ist der Wirkungszusammenhang, der zwischen Leistung und Wirkung angenommen wird, zu begründen.

³ Mit dem Auftrag und dem Planungsbeschluss kann der Kantonsrat den Regierungsrat verpflichten, den Zusammenhang zwischen Zielen, Leistungen und Wirkungen in einem bestimmten Bereich zu ermitteln.

§ 7. Koppelung von Leistungen und Finanzen

Planung und Budgetierung gewährleisten den Zusammenhang von Leistungen und Finanzen.

§ 8. Controlling

¹ Der Regierungsrat sorgt für ein systematisches Controlling auf allen Stufen der Verwaltung. Dieses bildet einen allseitig abgestimmten Steuerungsprozess von Zielfestlegung, Planung, Umsetzung und Kontrolle auf den Ebenen Regierung, Departemente und Dienststellen. Das Controlling bezieht sich auf Prozesse, Leistungen und Wirkungen sowie Finanzen; es stützt sich auf ein System des Qualitätsmanagements.

² Ein stufengerechtes Berichtswesen unterstützt die Führung der Verwaltung durch Vorgesetzte und Regierungsrat sowie die Oberaufsicht durch den Kantonsrat. Es erfasst auch die gewerbliche Tätigkeit und die Aufträge an Dritte.

³ Besondere Formen des Controllings betreffen die Substanzerhaltung des eingesetzten Finanz- und Verwaltungsvermögens bei Beteiligungen des Kantons und die Gewährleistung der Beitragsziele bei Staatsbeiträgen.

§ 9. Wirkungsorientierung

¹ Die Behörden des Kantons richten ihr Handeln auf die von Verfassung, Gesetz, Legislaturplan, integriertem Aufgaben- und Finanzplan und Voranschlag gesteckten Ziele aus.

² Dazu gehören insbesondere

- a) die Wahrung des Vorrangs verfassungsmässiger und gesetzlicher Vorgaben und Schranken;
- b) die Umsetzung der rechtlichen und politischen Ziele in zielkonforme und wirkungsorientierte Leistungen;
- c) vorgängige Wirkungsabschätzungen;
- d) nachträgliche Wirkungsprüfungen.

§ 10. Leistungsorientierung

Die Verwaltung richtet ihre Tätigkeit auf Leistungen aus, die sie für die Öffentlichkeit erbringt. Verwaltungsleistungen werden in der Regel als Produkte umschrieben, deren Umfang und Qualität im Rahmen der Produktgruppenziele vereinbart werden.

§ 11. Produkt

¹ Das Produkt ist die selbständige Leistungseinheit, welche von ihrem Empfänger innerhalb oder ausserhalb der Verwaltung genutzt werden kann und sich als Kostenträger eignet.

² Das Produkt wird mit einer Aufgabe und mit Zielen umschrieben, welche Leistungsvorgaben enthalten. Die Erfüllung der Vorgaben wird mit Leistungsindikatoren überprüft.

³ Dem Produkt werden Kosten und Erlöse zugerechnet.

§ 12. Produktgruppe

¹ Die Produktgruppe fasst in der Regel mehrere Produkte zusammen, welche innerhalb eines Aufgabenbereichs eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden. Sie entspricht der politischen

Bedeutung der übergeordneten Ziele der zu erfüllenden Aufgabe und gestattet eine effiziente Leistungserbringung.

² Jede Produktgruppe wird mit einer Aufgabe und mit Zielen umschrieben. Die Ziele enthalten nach Möglichkeit Wirkungsvorgaben, sonst Leistungsvorgaben. Die Erfüllung der Vorgaben wird mit Wirkungs- oder Leistungsindikatoren überprüft.

³ Einer Produktgruppe der Erfolgsrechnung werden Kosten und Erlöse zugeordnet, einer Produktgruppe der Investitionsrechnung Ausgaben und Einnahmen.

⁴ Die Kosten und Erlöse einer Produktgruppe der Erfolgsrechnung beinhalten den Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung, die beeinflussbaren internen Leistungsverrechnungen des Globalbudgets sowie die kalkulatorischen Kosten, Overheadkosten und weitere interne Verrechnungen, soweit sie nicht bereits im Globalbudget enthalten sind.

§ 13. Globalbudget

¹ Das Globalbudget umfasst mindestens eine Produktgruppe. Es enthält einen Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung und der beeinflussbaren internen Leistungsrechnung sowie für jede Produktgruppe einen Leistungsauftrag. Der Leistungsauftrag legt die Ziele sowie die Indikatoren und Standards fest.

² Globalbudgets entsprechen der finanzpolitischen Bedeutung der in ihnen zusammengefassten Verwaltungsaufgaben und gestatten eine effiziente finanzielle Führung.

³ Ein Globalbudget kann sowohl im Rahmen der Erfolgsrechnung wie der Investitionsrechnung erstellt werden.

⁴ In Ausnahmefällen können für Dienststellen, welche Leistungen erbringen, auf welche der Kanton keinen erheblichen Einfluss nehmen kann, Globalbudgets ohne Leistungsauftrag bewilligt werden.

⁵ Globalbudgets werden mehrere Jahre umfassend mit Verpflichtungscharakter und auf ein Jahr als Bestandteil des Voranschlags beschlossen.

§ 14. Aufgabenbereich

Der Regierungsrat gliedert die Aufgaben des Kantons in Bereiche, die sachlich und politisch zusammenhängen. Die Aufgabenbereiche bilden die oberste Ebene der politischen Planung. Sie gliedern sich in Produktgruppen.

3. Steuerung durch den Kantonsrat

3.1. Politische Planung

§ 15. Legislaturplan

¹ Der Legislaturplan umschreibt die politischen Schwerpunkte der Amtsperiode. Er gibt insbesondere Auskunft darüber, welche politischen Ziele mit welchen Verwaltungsleistungen und Ressourcen innerhalb welcher Frist erreicht werden sollen. Er enthält eine Prioritätenordnung für die geplanten Massnahmen und den Gesetzgebungsfahrplan.

² Der Regierungsrat erstellt den Legislaturplan und legt ihn dem Kantonsrat bis Mitte August des Wahljahres zur Kenntnisnahme vor.

§ 16. Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

¹ Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan ist eine rollende Planung; er wird vom Regierungsrat jährlich für das kommende Budgetjahr und die drei darauffolgenden Jahre erstellt. Er gewährleistet eine Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklung in sämtlichen Aufgabenbereichen und enthält eine Steuer- und Verschuldungsplanung.

² Wesentliche Veränderungen gegenüber dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan des Vorjahres sowie innerhalb der Planperiode werden ausgewiesen und begründet. Zur Korrektur unerwünschter Entwicklungen enthält er einen Massnahmenplan.

³ Zu Beginn der Legislatur ist der integrierte Aufgaben- und Finanzplan mit dem Legislaturplan inhaltlich abgestimmt.

⁴ Der Regierungsrat legt den integrierten Aufgaben- und Finanzplan jährlich dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor.

§ 17. Planungsbeschluss

¹ Mit dem Planungsbeschluss beauftragt der Kantonsrat den Regierungsrat, eine Staatsaufgabe in bestimmter Richtung zu entwickeln. Der Planungsbeschluss verpflichtet den Regierungsrat, den Legislaturplan, den integrierten Aufgaben- und Finanzplan oder die Planung in einzelnen Aufgabenbereichen im Sinne der Vorgabe zu erstellen oder anzupassen.

² Im Planungsbeschluss können Erfüllungsfristen gesetzt werden. Ist keine Frist gesetzt, ist er innerhalb eines Jahres zu erfüllen.

³ Der Planungsbeschluss geht der Planung des Regierungsrates vor. In begründeten Fällen kann der Regierungsrat davon abweichen.

⁴ Das Verfahren richtet sich nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates⁵².

3.2. Voranschlag und Geschäftsbericht

§ 18. Budgetstruktur

¹ Die Budgetstruktur bestimmt, für welche Dienststellen oder Aufgabenbereiche Globalbudgets und Produktgruppen beschlossen werden.

² Auf Antrag des Regierungsrates bestimmt der Kantonsrat mit Wirkung auf auf den kommenden Voranschlag und die drei darauffolgenden Jahre die Dienststellen oder Aufgabenbereiche, zu welchen die Globalbudgets erstellt werden und umschreibt die Produktgruppen.

³ Bei der Festlegung der Ebenen für Globalbudgets und Produktgruppen trägt der Kantonsrat der politischen Bedeutung der Aufgaben und den Erfordernissen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung Rechnung.

§ 19. Kompetenzaufteilung

¹ Der Kantonsrat bestimmt für jedes Globalbudget die Ziele der Produktgruppen und legt einen Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung oder von Investitionsausgaben und -einnahmen der Investitionsrechnung fest. Beeinflussbare interne Leistungsbezüge und -abgaben werden budgetwirksam verrechnet.

² Der Regierungsrat bestimmt die Produkte sowie die Indikatoren und Standards für die Produktgruppen. Er informiert den Kantonsrat darüber in seiner Botschaft.

§ 20. Mehrjährige Globalbudgets

Der Kantonsrat beschliesst für jede Dienststelle oder für jeden Aufgabenbereich, für welche die Budgetstruktur ein Globalbudget vorsieht, die mehrjährigen Ziele der Produktgruppen und den Verpflichtungskredit oder die Ertragsüberschussvorgabe.

§ 21. Rahmenglobalbudget

¹ Der Kantonsrat kann mit einem Rahmenglobalbudget seine Voranschlagskompetenz für bestimmte Dienststellen und Aufgabenbereiche für höchstens vier Jahre an den Regierungsrat delegieren.

² Der Regierungsrat bestimmt jährlich den Leistungsauftrag und die Saldovorgabe.

⁵²) BGS 121.2.

§ 22. Budgetvorgaben

Zu Beginn des Budgetierungsprozesses erlässt der Regierungsrat auf der Grundlage des integrierten Aufgaben- und Finanzplans Budgetvorgaben zuhanden der Departemente. Er konsultiert dazu vorgängig die Finanzkommission des Kantonsrates.

§ 23. Voranschlag

¹ Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat jährlich den Voranschlag.

² Der Voranschlag enthält Planwerte, insbesondere

- a) Schwerpunkte der kurzfristigen Regierungspolitik;
- b) wirtschaftliche Eckdaten des Staatshaushaltes;
- c) die Erfolgsrechnung;
- d) die Investitionsrechnung;
- e) die Globalbudgets;
- f) eine Bilanz;
- g) die Mittelflussrechnung;
- h) die Staatsbeiträge;
- i) die Spezialfinanzierungen.

⁵ Beschliesst der Kantonsrat den Voranschlag bis Ende eines Jahres nicht, so unterbreitet der Regierungsrat in der nächsten Session einen neuen Voranschlag. Bis zum Beschluss über den Voranschlag durch den Kantonsrat ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

§ 24. Geschäftsbericht

¹ Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat im jährlichen Geschäftsbericht die Leistungen und Finanzen des vergangenen Jahres zur Genehmigung.

² Der Geschäftsbericht liefert in knapper Form einen Vergleich der Vorgaben mit den Leistungen der Departemente und Dienststellen. Als Vorgaben dienen die Ziele und Massnahmen aus dem Legislaturplan, dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan sowie dem Voranschlag.

³ Der Geschäftsbericht weist für sämtliche Produktgruppen die Leistungen und Finanzen aus, kommentiert die vergangenen und künftigen Entwicklungen und weist auf besondere Ereignisse und neue oder veränderte Rechtsgrundlagen hin.

⁴ Der Geschäftsbericht enthält insbesondere

- a) Aussagen über Schwerpunkte der Regierungstätigkeit;
- b) wirtschaftliche Eckdaten des Staatshaushaltes;
- c) die Erfolgsrechnung;
- d) die Investitionsrechnung;
- e) die Globalbudgets;
- f) die Bilanz;
- g) den Anhang;
- h) die Mittelflussrechnung;
- i) die Staatsbeiträge;
- j) die Spezialfinanzierungen;
- k) die Verpflichtungskreditkontrolle;
- l) die Konzernrechnung;
- m) die Jahresrechnungen, soweit diese nicht in der Staatsrechnung enthalten sind;
- n) die Legate und Stiftungen;
- o) den Revisionsbericht der Finanzkontrolle.

⁵ Das Verfahren richtet sich nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates⁵³.

4. Steuerung durch den Regierungsrat und die Departemente

§ 25. Führungsgrundsätze, Führungsinstrumente

¹ Der Regierungsrat führt die Verwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Bürgernähe, Effizienz und Wirkungsorientierung.

² Der Regierungsrat, seine Mitglieder und der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin

- a) gewähren den nachgeordneten Instanzen den erforderlichen Grad der Selbständigkeit und sorgen für eine zweckmässige Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung;
- b) schaffen und unterhalten zeitgemässe Führungs- und Organisationsinstrumente;
- c) bestimmen die Leitlinien ihrer Führung, geben der Verwaltung Ziele vor und setzen Prioritäten;
- d) beurteilen die Verwaltungstätigkeit und überprüfen periodisch die Erreichung der vorgegebenen Ziele.

§ 26. Koordination

¹ Der Regierungsrat sorgt für eine frühzeitige und wirksame Abstimmung der Tätigkeiten zwischen den Departementen und der Staatskanzlei.

² Die Staatskanzlei plant und koordiniert die departementsübergreifenden Geschäfte, sofern nicht ein Departement dafür zuständig oder damit beauftragt ist.

³ Im Übrigen sorgen alle Beteiligten von sich aus für eine rechtzeitige gegenseitige Information und geeignete Koordination der Verwaltungstätigkeit.

⁵³) BGS 121.1.

§ 27. Jahresplan

Auf der Grundlage von Legislaturplan und integriertem Aufgaben- und Finanzplan erstellen die Departemente einen Jahresplan.

§ 28. Leistungs- und Saldozuweisung

Auf der Grundlage des Legislaturplans, des integrierten Aufgaben- und Finanzplans und der Globalbudgets verteilt der Regierungsrat die zu erbringenden Leistungen auf die Departemente sowie ihre Dienststellen und weist ihnen die Saldovorgaben zu. Er kann Globalbudgets auf mehrere Dienststellen aufteilen.

§ 29. Jahreskontrakte

Aufgrund von Legislaturplan, integriertem Aufgaben- und Finanzplan, Jahresplan, Globalbudget sowie der Leistungs- und Saldozuweisung durch den Regierungsrat vereinbaren der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin mit den eigenen Dienststellen sowie mit den öffentlichen und privaten Leistungserbringern deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

§ 30. Reserveverwendung für Anreizsystem

¹ Der Regierungsrat kann durch Verordnung festlegen, dass bei effizienter Leistungserbringung angemessene Anteile der gegenüber dem Voranschlag erzielten Minderaufwendungen oder Mehrerträge den Dienststellen oder Aufgabenbereichen mit Globalbudgets für die Verwendung in den Folgejahren zur Verfügung gestellt werden.

² Er folgt bei der Schaffung von kollektiven Anreizsystemen folgenden Leitlinien:

- a) Die Verwendung erfolgt für betriebliche Zwecke;
- b) Basis für die Herleitung von Anreizkomponenten ist das produktbezogene Leistungs- und Finanzcontrolling;
- c) Der unterschiedlichen Budgetkraft der Organisationseinheiten ist Rechnung zu tragen;
- d) Gutschriften bzw. Ausschüttungen an Organisationseinheiten dürfen nicht zur Umgehung von Kreditbeschlüssen des Kantonsrates führen;
- e) Anreizkomponenten dürfen nicht zur Erhöhung oder Erweiterung der Staatsbeiträge verwendet werden;
- f) Gutschriften an Organisationseinheiten dürfen nicht an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgeschüttet werden;
- g) Leistungsbereinigte Mehraufwendungen oder Mindererträge der Vorjahre sind auszugleichen.

§ 31. Gewerbliche Tätigkeit

¹ Dienststellen können mit Bewilligung des Regierungsrates gewerbliche Leistungen an Dritte erbringen, soweit diese mit den Hauptaufgaben in einem sachlichen Zusammenhang stehen und im Vergleich zu den Hauptaufgaben lediglich von geringem Umfang sind. Sie stellen dafür auf der Grundlage sämtlicher anrechenbarer Kosten zu marktgerechten Preisen Rechnung.

² Die gewerbliche Tätigkeit darf die Erfüllung der Hauptaufgaben nicht beeinträchtigen.

§ 32. Aufträge an Dritte

¹ Der Regierungsrat regelt in einer Verordnung die Vergabe von Teilleistungen nach aussen, welche für die Erfüllung von Leistungsaufträgen der Verwaltung erforderlich sind und von Dritten besser erfüllt werden können.

² Soll die Erstellung einer selbständigen Leistung, insbesondere eines ganzen Produkts, an Dritte übertragen werden, ist dafür eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

§ 33. Interne Leistungsbezüge und -verrechnungen

¹ Der Regierungsrat bestimmt, welche Leistungen verwaltungsintern zu beziehen sind.

² Verwaltungsinterne Leistungen werden verrechnet, wenn dies für die Kostentransparenz, für die Rechnungsstellung gegenüber Dritten, für die Belastung der Spezialfinanzierungen, für die Vergleichbarkeit von Rechnungen oder für die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

³ Der Regierungsrat bestimmt, welche verwaltungsinternen Leistungen zu welchen Kosten zu verrechnen sind. Er kann Pauschalbeträge zulassen.

⁴ Erbringt eine Dienststelle verwaltungsinterne Leistungen in Konkurrenz zu privaten Anbietern, so berechnet sie die Preise marktgerecht und auf der Grundlage sämtlicher anrechenbarer Kosten.

5. Haushaltsführung

5.1. Rechnungslegung

§ 34. Zweck und Grundsätze

¹ Die Rechnungslegung soll die wirtschaftliche Lage, insbesondere die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage getreu darstellen.

² Die Grundsätze der ordnungsgemässen Rechnungslegung und Buchführung sind:

- a) Die Rechnungslegung beruht auf der Annahme, dass der Kanton mit seinen selbständigen Anstalten und Betrieben auf unbestimmte Zeit bestehen bleibt. Die Bilanzierung erfolgt deshalb zu Fortführungswerten.
- b) Die Rechnungslegung folgt insbesondere den Grundsätzen der Verständlichkeit, Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Stetigkeit in der Darstellung und Bewertung, der Bruttoverbuchung und der periodengerechten Zuordnung von Aufwand und Ertrag.
- c) Die Grundsätze ordnungsgemässer Buchführung sind insbesondere: Die Vollständigkeit, die Richtigkeit, das Dokumentationsprinzip und die Klarheit der Buchführung.
- d) Für den Voranschlag und die Rechnung gelten insbesondere die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Jährlichkeit, der Vorherigkeit, der Genauigkeit und der qualitativen und quantitativen Bindung sowie Spezifikation der Kredite.
- e) Das Finanz- und Rechnungswesen entspricht anerkannten Normen der Rechnungslegung. Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk und weist Abweichungen davon aus.

§ 35. Rechnungsarten

¹ Die finanzpolitische Steuerung des Finanzhaushaltes erfolgt hauptsächlich über die Erfolgs- und die Investitionsrechnung.

² Leistungen und Finanzen der Verwaltung werden über die geplanten Produktgruppenergebnisse gesteuert.

§ 36. Revisionstauglichkeit

¹ Der Regierungsrat und die Verwaltung stellen die Revisionstauglichkeit des Finanz- und Rechnungswesens und der Finanzinformationssysteme sicher.

² Der Regierungsrat regelt die Aufbewahrung der Belege.

5.2. Jahresrechnung

§ 37. Inhalt

Die Jahresrechnung umfasst die Erfolgs- und die Investitionsrechnung sowie die Bilanz.

§ 38. Erfolgsrechnung

¹ Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und Ertrag eines Kalenderjahres. Sie weist das Betriebsergebnis, das nichtbetriebliche Ergebnis, die aussergewöhnlichen Positionen sowie das Gesamtergebnis aus.

² Der Saldo der Erfolgsrechnung verändert das Eigenkapital oder den Bilanzfehlbetrag.

§ 39. Investitionsrechnung

¹ Die Investitionsrechnung enthält Finanzvorfälle, die bedeutende eigene oder subventionierte Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzungsdauer schaffen.

² Der Saldo der Investitionsrechnung (Nettoinvestitionen) verändert die Aktiven im Verwaltungsvermögen der Bilanz.

³ Der Regierungsrat bestimmt durch Verordnung, ab welchem Mindestbetrag die Investitionsrechnung zu belasten ist.

§ 40. Bilanz

Die Bilanz umfasst die Aktiven und Passiven.

§ 41. Aktiven

¹ Die Aktiven setzen sich zusammen aus dem Finanzvermögen, dem Verwaltungsvermögen, den Vorschüssen für Spezialfinanzierungen sowie dem allfälligen Bilanzfehlbetrag.

² Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dienen.

³ Das Finanzvermögen besteht aus den Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden können.

⁴ Der Bilanzfehlbetrag besteht aus der das Vermögen übersteigenden Summe des Fremdkapitals und der Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen.

⁵ Der Regierungsrat entscheidet über das Finanzvermögen sowie die Überführung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen.

§ 42. Passiven

¹ Die Passiven setzen sich zusammen aus dem Fremdkapital, den Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen sowie dem allfälligen Eigenkapital.

² Das Eigenkapital entspricht dem Vermögen, das die Verpflichtungen übersteigt.

§ 43. Spezialfinanzierungen

¹ Spezialfinanzierungen sind gesetzlich zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie sind zeitlich zu befristen und periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

² Vorschüsse aus der Erfolgsrechnung für Spezialfinanzierungen sind nur zulässig, wenn die zweckgebundenen Einnahmen den Aufwand vorübergehend nicht decken.

³ Sämtliche durch die Verwaltung der Spezialfinanzierung verursachten Kosten werden der Spezialfinanzierung belastet.

⁴ Die Guthaben der Spezialfinanzierungen werden nicht verzinst; die Schulden werden verzinst.

⁵ Spezialfinanzierungen können Bestandteil von Globalbudgets sein.

⁶ Der Kantonsrat bewilligt Bruttoentnahmen aus der Spezialfinanzierung und erteilt dafür in der Regel einen Leistungsauftrag.

§ 44. Legate und unselbständige Stiftungen

¹ Legate und unselbständige Stiftungen sind Vermögen des Kantons ohne eigene Rechtspersönlichkeit, das ihm Private freiwillig für einen bestimmten Verwendungszweck übertragen.

² Mittel aus Legaten und unselbständigen Stiftungen können im Rahmen der Zweckbestimmung zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben des Kantons ergänzend verwendet werden.

³ Legate und unselbständige Stiftungen, deren Zweckbestimmung entfällt oder nicht mehr sachgerecht verfolgt werden kann, werden durch den Regierungsrat mit anderen Legaten oder unselbständigen Stiftungen mit ähnlicher Zweckbestimmung zusammengelegt.

§ 45. Anhang

Der Anhang enthält ergänzende und erläuternde Informationen zur Rechnungslegung. Er orientiert sich inhaltlich an den Mindestangaben nach Artikel 663b Obligationenrecht⁵⁴ und der Entwicklung der allgemein anerkannten Normen zur Rechnungslegung.

§ 46. Bewertungsgrundsätze

¹ Die Aktiven und Passiven sind nach dem Grundsatz der getreuen Darstellung zu bewerten.

² Die Aktiven werden zu ihrem Anschaffungs- oder Herstellungswert bilanziert. Die Bewertung folgt dabei dem Niederstwertprinzip.

³ Das Finanzvermögen wird periodisch zum Verkehrswert bewertet..

⁴ Die Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens sind nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewerten.

⁵⁴) SR 220.

§ 47. Abschreibungen

¹ Das Verwaltungsvermögen ist mit durchschnittlich mindestens 10 Prozent des jeweiligen Restbuchwertes des gesamten Verwaltungsvermögens zu Lasten der Erfolgsrechnung abzuschreiben. Ausgenommen sind Darlehen und Beteiligungen, die nach kaufmännischen Grundsätzen abzuschreiben sind.

² Investitionen zulasten von Spezialfinanzierungen sind im Jahre der Aktivierung zu 100 Prozent abzuschreiben.

³ Zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen sind vorzunehmen, soweit es die Finanz- und die Konjunkturlage erlauben.

§ 48. Mittelflussrechnung

Die Mittelflussrechnung gibt Auskunft über die Liquiditätsentwicklung und deren Ursachen. Sie zeigt dabei die Herkunft und die Verwendung der Mittel auf, unterteilt nach Betriebs-, Investitions- sowie Finanzierungstätigkeit.

§ 49. Besondere Rechnungsmodelle

Der Regierungsrat kann die Anwendung von besonderen Rechnungsmodellen in einer Verordnung beschliessen.

5.3. Produktgruppenergebnisse

§ 50. Inhalt

Die Produktgruppenergebnisse stellen alle Leistungen des Kantons systematisch dar und verknüpfen sie mit Kosten und Erlösen. Sie beruhen auf der Definition von Produkten und Produktgruppen und umschreiben dafür die Leistungsaufträge in Form von Wirkungs- und Leistungszielen sowie die Indikatoren und Standards.

5.4. Ausgaben

§ 51. Begriff der Ausgabe

¹ Als Ausgabe gilt die dauernde Bindung staatlicher Mittel des Finanzvermögens für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

² Eine Ausgabe führt in der Erfolgsrechnung zum Verzehr von Mitteln, in der Investitionsrechnung zur Vermehrung des Verwaltungsvermögens.

§ 52. Voraussetzung für Ausgabenbewilligung

¹ Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Voranschlagskredit sowie eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs voraus.

² Neue Ausgaben, welche der Kantonsrat im Rahmen seiner Kompetenz bewilligt, ersetzen die Rechtsgrundlage.

§ 53. Einmalige Ausgaben

¹ Bei einmaligen Ausgaben bestimmt sich die Ausgabenbefugnis nach der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand.

² Ausgaben, die sich gegenseitig bedingen, müssen zusammengerechnet werden. In die Ausgabenbewilligung sind diejenigen Ausgaben aufzunehmen, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen.

³ Zeitlich gestaffelte Ausgaben, die einem Zweck dienen, der in einem bestimmten, absehbaren Zeitraum definitiv erreicht sein wird, sind zusammenzurechnen.

⁴ Für die Bestimmung der Ausgabenbefugnis wird auf die Nettoausgabe abgestellt.

§ 54. Wiederkehrende Ausgaben

¹ Ausgaben, die einer fortgesetzten Aufgabe dienen, sind wiederkehrende Ausgaben.

² Für die Bestimmung der Ausgabenbefugnis bei wiederkehrenden Ausgaben wird auf die Nettoausgabe abgestellt, die in einem Jahr anfällt.

§ 55. Neue und gebundene Ausgaben

¹ Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn sie

- a) durch einen Rechtssatz oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist,
- b) zur Erfüllung einer gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe unbedingt erforderlich ist,
- c) sich aus der Erfüllung eines vom zuständigen Organ genehmigten Vertrags zwingend ergibt,
- d) bei baulichen Massnahmen zur Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz erforderlich ist,
- e) für Mietzinskosten erforderlich ist, die für bestehende und schon in Mietobjekten untergebrachte Verwaltungseinheiten anfallen oder
- f) zum Ersatz bestehender, technisch überalterter oder defekter Einrichtungen und Anlagen erforderlich ist.

² Eine Ausgabe gilt im Übrigen als neu, wenn dem für die Ausgabenbewilligung zuständigen Organ bezüglich der Höhe, dem Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht.

³ Bewilligungen von Ausgaben sind ab einer vom Regierungsrat zu bestimmenden Höhe mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zu versehen.

5.5. Kreditarten

§ 56. Verpflichtungskredit

¹ Mit dem Verpflichtungskredit wird der Regierungsrat ermächtigt, bis zu einer bestimmten Summe für

- a) einen bestimmten Zweck oder
- b) die Erfüllung eines Leistungsauftrages

finanzielle Verpflichtungen einzugehen, deren Abwicklung sich über mehrere Jahre erstreckt.

² Der Verpflichtungskredit nach Absatz 1 Buchstabe a) ist insbesondere für Investitionen, Investitionsbeiträge, nicht wiederkehrende Betriebsbeiträge sowie Eventualverpflichtungen einzuholen. Die jährlichen Fälligkeiten sind brutto als Voranschlagskredite zu bewilligen.

³ Der im Zusammenhang mit einem Globalbudget bewilligte Verpflichtungskredit nach Absatz 1 Buchstabe b) entspricht dem Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung und dem Saldo der beeinflussbaren internen Leistungsverrechnungen. Die jährlichen Fälligkeiten sind netto als Voranschlagskredite zu bewilligen.

⁴ Ein Verpflichtungskredit nach Absatz 1 Buchstabe a) verfällt, wenn der Zweck erreicht, das Vorhaben aufgegeben oder dieser nicht innert einer angemessener Frist beansprucht wird. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Verfalls.

⁵ Ein Verpflichtungskredit nach Absatz 1 Buchstabe b) verfällt am Ende der Globalbudgetperiode.

§ 57. Zusatzkredit

¹ Ein Zusatzkredit ist einzuholen, wenn sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens oder während der Globalbudgetperiode zeigt, dass der bewilligte Verpflichtungskredit nicht ausreicht.

² Mit dem gleichen Verfahren ist die Zustimmung einzuholen, wenn ein Ertragsüberschuss nicht erreicht wird.

³ Für teuerungs- oder währungsbedingte Mehrausgaben muss kein Zusatzkredit eingeholt werden, falls die Ausgabenbewilligung eine Preisstands- oder Wechselkursklausel enthält.

⁴ Der Zusatzkredit kann im Verfahren nach § 60 dringlich bewilligt werden, wenn eine nicht voraussehbare, unaufschiebbare und notwendige Aufgabe erfüllt werden muss.

§ 58. Voranschlagskredit

¹ Mit dem Voranschlagskredit wird der Regierungsrat ermächtigt, bis zum festgelegten Betrag Ausgaben zu tätigen

- a) für den bezeichneten Zweck oder
- b) im Rahmen eines Globalbudgets per Saldo unter Einhaltung der festgelegten Leistungen.

Er kann diese Befugnis übertragen.

² Nicht beanspruchte Voranschlagskredite verfallen unter Vorbehalt von Absatz 3 am Ende des Rechnungsjahres.

³ Der Regierungsrat kann nicht beanspruchte Voranschlagskredite den Reserven zuweisen, wenn

- a) eine projektbedingte Verzögerung eintritt,
- b) im Rahmen eines Globalbudgets Leistungen erst im Folgejahr erbracht werden können oder
- c) bei Einhaltung der Leistungsziele ein Minderaufwand oder Mehrertrag gegenüber dem Voranschlag erzielt wurde.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Zuweisung nicht beanspruchter Voranschlagskredite in die Reserven in einer Verordnung.

⁵ Veränderungen der Reserve werden dem Kantonsrat im Anhang zum Geschäftsbericht zur Kenntnis gebracht.

§ 59. Nachtragskredit

¹ Ein Nachtragskredit ist zu beantragen, wenn

- a) der Voranschlag keinen Kredit enthält oder wenn ein Voranschlagskredit nicht ausreicht, um eine nicht voraussehbare, unaufschiebbare und notwendige Aufgabe zu erfüllen,
- b) ein Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung und dem Saldo der beeinflussbaren internen Leistungsverrechnungen einen höheren Aufwand- oder einen tieferen Ertragsüberschuss erzielen wird, als im Voranschlag beschlossen wurde.

² Bei Nachtragskrediten nach Absatz 1 Buchstabe b) ist in der Begründung darzulegen, ob der Fehlbetrag im Rahmen des Globalbudgets kompensiert oder ob der Leistungsauftrag an den bewilligten Kredit angepasst werden kann.

³ Der Kantonsrat bewilligt im Rahmen seiner Finanzbefugnis auf Antrag des Regierungsrates Nachtragskredite. § 60 bleibt vorbehalten.

⁴ Der Regierungsrat bewilligt Nachtragskredite

- a) im Rahmen seiner Finanzbefugnis,
- b) wenn die Mehrausgabe durch vermehrte, den gleichen Gegenstand betreffende Einnahmen oder durch erhöhte Beiträge gedeckt ist,
- c) wenn ein Aufwandüberschuss höher oder ein Ertragsüberschuss tiefer ausfällt, als in der Vorgabe beschlossen wurde, die Differenz aber durch Reserven gedeckt werden kann, oder
- d) wenn die jährliche Saldovorgabe innerhalb eines Rahmenglobalbudgets nicht eingehalten werden kann.

⁵ Nachtragskredite nach Absatz 4 sind dem Kantonsrat zur Kenntnis zu bringen.

§ 60. Dringlicher Nachtragskredit

¹ Nachtragskredite in der Kompetenz des Kantonsrates, deren Bewilligung keinen Aufschub erlaubt, dürfen vor der Bewilligung durch den Kantonsrat beansprucht werden, wenn die Finanzkommission zustimmt.

² Die Zustimmung liegt vor, wenn kein Mitglied der Finanzkommission innert 10 Tagen seit der Zustimmung des Regierungsratsbeschlusses dagegen Einspruch erhebt.

³ Über Einsprachen entscheidet die Finanzkommission. Lehnt sie die vorzeitige Beanspruchung des Nachtragskredites ab, kann der Regierungsrat diesen im Verfahren nach § 59 dem Kantonsrat beantragen.

6. Finanzkontrolle

6.1. Stellung und Organisation

§ 61. Stellung

¹ Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht.

² Sie unterstützt

- a) den Kantonsrat, insbesondere seine Finanzkommission, bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung und
- b) den Regierungsrat, die Departemente, die Gerichtsverwaltungskommission und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltungen.

³ Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbständig. Sie ist in ihrer Revisionstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet.

⁴ Sie legt jährlich ein Revisionsprogramm fest und bringt dieses der Finanzkommission, dem Regierungsrat sowie auszugsweise der Gerichtsverwaltungskommission und den obersten Organen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zur Kenntnis. Sie kann darüber hinaus unangemeldete Revisionen durchführen.

⁵ Der Regierungsrat regelt die administrative Zuordnung der Finanzkontrolle in einer Verordnung.

§ 62. Aufsichtsbereich

¹ Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen

- a) das Rechnungswesen des Kantonsrates,
- b) die kantonale Verwaltung,
- c) die Gerichte,
- d) die kantonalen Anstalten und Stiftungen unter Vorbehalt von Absatz 2
- e) Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt oder Staatsbeiträge ausrichtet.

² Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch über kantonale Anstalten und Stiftungen aus, bei denen nach Gesetz oder Statuten eine eigene Revisions- oder Kontrollstelle eingerichtet ist, soweit die Finanzkommission des Kantonsrates oder der Regierungsrat im Einzelfall einen Auftrag erteilen.

³ Die Finanzaufsicht über die Gemeinden richtet sich nach dem Gemeindegesetz⁵⁵.

⁴ Die Finanzkontrolle koordiniert ihre Tätigkeit mit anderen Organen, die Revisionsaufgaben wahrnehmen.

⁵ Die Revisionstätigkeit bei Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen empfangen, erfolgt in Koordination mit dem für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departement.

§ 63. Leitung

¹ Die Finanzkontrolle wird von einer Fachperson geleitet, welche über ausgewiesene Revisionskenntnisse verfügt.

² Der Kantonsrat wählt den Chef oder die Chefin der Finanzkontrolle auf Antrag des Regierungsrates.

³ Der Regierungsrat kann das Dienstverhältnis des Chefs oder der Chefin Finanzkontrolle aus wichtigen Gründen nach § 28 Gesetz über das Staatspersonal⁵⁶ auflösen. Die Auflösung des Dienstverhältnisses bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat. Der Rechtsschutz richtet sich im übrigen nach dem Gesetz über das Staatspersonal⁵⁷ und dem Gesetz über die Gerichtsorganisation⁵⁸.

⁵⁵) BGS 131.1.

⁵⁶) BGS 126.1.

⁵⁷) BGS 126.1.

⁴ Der Regierungsrat legt die Besoldung des Chefs oder der Chefin der Finanzkontrolle fest.

§ 64. Personal

¹ Auf das Personal der Finanzkontrolle findet die Gesetzgebung über das Staatspersonal Anwendung. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen dieses Gesetzes.

² Der Chef oder die Chefin der Finanzkontrolle ist mit der Anstellung des Personals beauftragt.

§ 65. Zusammenarbeit mit Dritten

¹ Die Finanzkontrolle kann Sachverständige beiziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgaben besondere Fachkenntnisse erfordert oder mit ihrem ordentlichen Personal nicht gewährleistet werden kann.

² Die Finanzkontrolle kann zur gemeinsamen Lösung von Aufgaben mit privaten oder öffentlichen Institutionen zusammenarbeiten.

§ 66. Haushaltsführung

¹ Der Regierungsrat übernimmt den Voranschlag der Finanzkontrolle unverändert.

² Die Finanzkontrolle vollzieht ihren Voranschlag selbständig.

§ 67. Verrechnung der Leistungen

Die Verrechnung der Leistungen der Finanzkontrolle richtet sich nach § 32.

§ 68. Revisionsstelle

Die Finanzkommission beauftragt eine externe Revisionsstelle mit der Prüfung des Geschäftsberichtes sowie der periodischen Qualitäts- und Leistungsbeurteilung der Finanzkontrolle.

§ 69. Geschäftsverkehr

¹ Die Finanzkontrolle verkehrt direkt

- a) mit denjenigen Stellen, die ihrer Aufsicht unterstehen;
- b) mit der Finanzkommission;
- c) mit dem Vorsteher oder der Vorsteherin der Departemente.

² Die Finanzkommission und der Vorsteher oder die Vorsteherin der Departemente laden den Chef oder die Chefin der Finanzkontrolle periodisch zu einer Aussprache ein.

6.2. Grundsätze

§ 70. Inhalt der Finanzaufsicht

Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit sowie der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung.

§ 71. Revisionsgrundsätze

Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und nach anerkannten Revisionsgrundsätzen aus.

6.3. Aufgaben

§ 72. Allgemeine Aufgaben

¹ Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes, insbesondere für

- a) die Prüfung des Geschäftsberichtes und der separaten Rechnungen der Dienststellen;
- b) die Prüfung der Jahresrechnungen der Anstalten nach der Spezialgesetzgebung;

⁵⁸) BGS 125.12.

- c) die Prüfung der internen Kontrollsysteme;
- d) die Vornahme von System-, Projekt- und Wirkungsprüfungen;
- e) Prüfungen im Auftrag des Bundes;
- f) Prüfungen als Revisionsstelle bei Institutionen im Auftrag des Regierungsrates.

² Sie wird bei der Erarbeitung von Vorschriften über die Haushaltsführung und das Rechnungswesen und bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beratend beigezogen.

§ 73. Besondere Aufträge und Beratung

¹ Parlamentarische Untersuchungs- und Aufsichtskommissionen, der Regierungsrat, die Departemente, die Gerichtsverwaltungskommission sowie die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.

² Der Regierungsrat kann die Finanzkontrolle ausnahmsweise mit Vollzugsaufgaben betrauen.

³ Die Finanzkontrolle kann Aufträge nach Absatz 1 und 2 ablehnen, wenn die Abwicklung des ordentlichen Revisionsprogramms gefährdet wird. Dieses Recht gilt nicht gegenüber Prüfungsaufträgen des Regierungsrates, der Finanzkommission oder parlamentarischer Untersuchungskommissionen.

6.4. Berichterstattung und Beanstandungen

§ 74. Berichterstattung

¹ Die Finanzkontrolle teilt der revidierten Dienststelle, dem zuständigen Departement, dem Finanzdepartement, dem Regierungsrat oder der Gerichtsverwaltungskommission und der Finanzkommission die Ergebnisse ihrer Revision schriftlich mit.

² Die Revisionsergebnisse zum Geschäftsbericht werden der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission sowie dem Regierungsrat, jene zu den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Leistung und dem Aufsichtsorgan mitgeteilt.

³ Lassen Feststellungen der Finanzkontrolle ein sofortiges Handeln als geboten erscheinen, informiert sie unverzüglich auch die Finanzkommission.

⁴ Bei der Revision von Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung werden die Revisionsergebnisse sowohl diesen als auch dem zuständigen Departement und dem Regierungsrat oder der Gerichtsverwaltungskommission mitgeteilt.

§ 75. Beanstandungen

¹ Werden Mängel festgestellt, fordert die Finanzkontrolle die revidierte Stelle auf, die Mängel innert angemessener Frist zu beheben und darüber Bericht zu erstatten oder Auskunft über die getroffenen oder eingeleiteten Massnahmen zu erteilen.

² Kommt die revidierte Stelle der Forderung der Finanzkontrolle nicht nach,

- a) entscheidet bei Beanstandungen, welche die Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit, die Sparsamkeit oder die Wirksamkeit berühren, auf Antrag der Finanzkontrolle der Regierungsrat oder die Gerichtsverwaltungskommission über die notwendigen Massnahmen,
- b) kann die Finanzkontrolle bei Beanstandungen, welche die Ordnungs- oder die Rechtmässigkeit berühren, diese formell feststellen und eine Weisung erlassen

³ Die revidierte Stelle kann gegen die Weisung der Finanzkontrolle innert 10 Tagen beim Regierungsrat oder bei der Gerichtsverwaltungskommission Beschwerde erheben.

§ 76. Jahresbericht

Die Finanzkontrolle erstattet dem Kantonsrat, dem Regierungsrat und der Gerichtsverwaltungskommission jährlich einen Jahresbericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionsstätigkeit sowie über Feststellungen und Beurteilungen informiert. Der Bericht wird veröffentlicht.

6.5. Verfahren

§ 77. Strafbare Handlungen

Die Finanzkontrolle meldet dem Finanzdepartement, dem Regierungsrat oder der Gerichtsverwaltungs-kommission sowie der Leitung der betroffenen öffentlich-rechtlichen Anstalt Hinweise auf strafbare Handlungen. Der Regierungsrat und die Gerichtsverwaltungs-kommission sorgen unverzüglich für die gebotenen Massnahmen.

Werden keine ausreichenden Massnahmen ergriffen, informiert die Finanzkontrolle die Finanzkommissi-on über die von ihr festgestellten Hinweise.

§ 78. Laufende Verfahren

Bis zur endgültigen Erledigung einer Beanstandung und solange eine Untersuchung der Finanzkon-trolle nicht abgeschlossen ist, dürfen ohne Zustimmung der Finanzkontrolle weder neue Verpflichtun-gen eingegangen noch Zahlungen geleistet werden, die Gegenstand des Verfahrens bilden.

§ 79. Dokumentation und Datenzugriff

¹ Beschlüsse des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie der Organe der selbständigen öffent-lich-rechtlichen Anstalten im Revisionsbereich der Finanzkontrolle sind der Finanzkontrolle zuzustellen.

² Beschlüsse des Regierungsrates und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit finanziel-len Auswirkungen sind an der nächsten Sitzung der Finanzkommission aufzulegen und können jeder-zeit von deren Mitgliedern bei der Finanzkontrolle eingesehen werden.

³ Im übrigen richtet sich das Auskunfts- und Einsichtsrecht nach dem Kantonsratsgesetz⁵⁹

⁴ Die Finanzkontrolle hat das Recht, die für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erforderlichen Da-ten einschliesslich Personendaten aus den Datensammlungen der Departemente und Dienststellen, der Gerichte sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten abzurufen. Soweit die Daten für die Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sind, erstreckt sich das Zugriffsrecht auch auf besonders schützenswerte Personendaten. Die Finanzkontrolle darf die ihr derart zur Kenntnis gebrachten Perso-nendaten nur bis zum Abschluss des Revisionsverfahrens aufbewahren oder speichern. Die Zugriffe auf die Datensammlungen und die damit verfolgten Zwecke müssen dokumentiert werden.

§ 80. Mitwirkungspflicht

Wer der Aufsicht durch die Finanzkontrolle untersteht, unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Auf-gaben. Insbesondere sind auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vorzulegen und die erforderli-chen Auskünfte zu erteilen.

§ 81. Anzeigepflicht

Mängel von erheblicher finanzieller oder grundsätzlicher Bedeutung sind auf dem Dienstweg unver-züglich der Finanzkontrolle zu melden.

Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 82. Vollzug

Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt, soweit nicht andere Behörden zu-ständig sind.

§ 83. Versuchsverordnung

¹ Der Regierungsrat kann eine Versuchsverordnung erlassen, wenn

- a) die Regelung zur Erprobung neuer Abläufe oder Strukturen der Verwaltung sowie neuer Formen des Verwaltungshandelns erforderlich ist,

⁵⁹) BGS 121.1.

- b) der Versuch einem Controlling und einer Evaluation unterliegt und
- c) die Verordnung für eine Dauer von höchstens fünf Jahren erlassen wird.

² Die Versuchsverordnung regelt

- a) Gegenstand und Zweck des Versuchs;
- b) die Grundzüge der zu erprobenden Instrumente ;
- c) den sachlichen und örtlichen Geltungsbereich;
- d) das Controlling;
- e) die Information der parlamentarischen Obergerichtsinstanzen;
- f) die Evaluation des Versuchs;
- g) die Geltungsdauer.

³ Die Versuchsverordnung kann von namentlich aufgeführten kantonalen Gesetzesbestimmungen abweichen, soweit dies für die Durchführung des Versuchs unerlässlich ist. Ausgenommen sind Gesetzesbestimmungen, welche Privaten Rechtsansprüche gewähren.

⁴ Der Regierungsrat informiert den Kantonsrat umgehend über den Erlass von Versuchsverordnungen.

⁵ Der Kantonsrat kann den Regierungsrat ermächtigen, eine Versuchsverordnung einmal um höchstens drei Jahre zu verlängern. Eine zweite Verlängerung um höchstens zwei Jahre kann bewilligt werden, wenn dies notwendig ist, um den Versuch in ordentliches Recht zu überführen.

§ 84. Änderung von Gesetzen

Folgende Gesetze werden geändert:

- a) Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989⁶⁰

§ 34 lautet neu:

§ 34. c) Wahrung des Amtsgeheimnisses

Kommissionsmitglieder, andere Teilnehmer an Kommissionssitzungen oder von der Kommission beauftragte Sachverständige sind an das Amtsgeheimnis gebunden, soweit sie Kenntnis von Äusserungen oder Akten erhalten, die dem Amtsgeheimnis unterstehen..

§ 35 lautet neu:

§ 35. 1. Parlamentarische Vorstösse Auftrag

¹ Mit einem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, einen Gegenstand zu prüfen, selber eine Massnahme zu treffen oder den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen. In ratseigenen Angelegenheiten richtet sich der Auftrag an das Büro.

² Im Auftrag können Erfüllungsfristen gesetzt werden. Wird keine Frist gesetzt, ist der Auftrag innerhalb eines Jahres seit Erheblicherklärung zu erfüllen. Aufträge, welche den Voranschlag betreffen, sind mit der Botschaft zum nächsten Voranschlag zu erfüllen, wenn sie vor Ende März überwiesen worden sind.

³ Bei Massnahmen, die in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich liegen, kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen.

§ 36 ist aufgehoben.

Als § 38^{bis} wird eingefügt:

§ 38^{bis}. Politischer Indikator

¹ Auf Antrag einer zuständigen Kommission legt der Kantonsrat für ausgewählte Produktgruppen Ziele fest, zu denen der Regierungsrat politisch bedeutsame Leistungs- oder Wirkungsindikatoren zu bestimmen hat.

² Die zuständige Kommission genehmigt die vom Regierungsrat vorgeschlagene Umschreibung politischer Indikatoren.

Als § 38^{ter} wird eingefügt:

§ 38^{ter}. Parlamentarische Initiative

¹ Mit einer parlamentarischen Initiative kann dem Kantonsrat beantragt werden,

- a) ratseigene Angelegenheiten zu regeln oder
- b) eine Bestimmung zu erlassen, die den Inhalt eines nicht erfüllten Auftrages oder Planungsbeschlusses regelt. Die Initiative kann frühestens ein Jahr nach Ablauf der Erfüllungsfrist eingereicht werden.

² Die Initiative ist als ausgearbeiteter Entwurf einzureichen.

Als § 38^{quater} wird eingefügt:

⁶⁰) GS 91, 464 (BGS 121.1).

§ 38^{quater}. Detaillierung des Globalbudgets

¹ Wird ein Auftrag, der mit dem Voranschlag eines bestimmten Jahres zu erfüllen ist, auch mit der Botschaft für das darauffolgende Jahr nicht erfüllt, so kann der Kantonsrat für einzelne Produkte eine Saldovorgabe beschliessen und Leistungsaufträge erteilen.

² Die erhöhte Detaillierung gilt nur für die Geltungsdauer des betreffenden Voranschlags.

§ 39 wird aufgehoben.

Die Marginalie vor § 40 lautet neu:

§ 40. 2. Sachvorlagen, Gesetzesentwürfe

§ 43 lautet neu:

§ 43. 3. Volksauftrag

¹ Ist ein Volksauftrag zustande gekommen, prüft das Büro, ob er einen zulässigen Inhalt hat. Erachtet das Büro den Volksauftrag nicht als offensichtlich unzulässig, überweist es ihn in der Regel dem Regierungsrat zur Stellungnahme. Offensichtlich unzulässige Volksaufträge unterbreitet das Büro direkt dem Kantonsrat mit dem Antrag, sie ungültig zu erklären.

² Jeder Volksauftrag wird den Ratsmitgliedern samt der Begründung und gegebenenfalls der Stellungnahme des Regierungsrates schriftlich unterbreitet. Eine mündliche Begründung des Volksauftrages findet nicht statt. Die Stellungnahme des Regierungsrates wird auch dem Erstunterzeichner schriftlich mitgeteilt.

³ In der Regel wird über einen Volksauftrag in einer der drei auf die Einreichung folgenden Sessionen beraten.

⁴ Bis zum Beginn der Beratung im Kantonsrat kann der Erstunterzeichner den Volksauftrag jederzeit zurückziehen.

⁵ Der Wortlaut eines Volksauftrages kann auf Antrag des Regierungsrates oder der Mehrheit einer Kommission geändert werden, wenn die Zielsetzung gewahrt bleibt. Im Übrigen sind die Bestimmungen über den Auftrag sinngemäss anwendbar.

Als § 45^{bis} wird eingefügt:

§ 45^{bis}. 6. Weitere Verhandlungsgegenstände

Für die Befugnisse des Kantonsrates bezogen auf:

- Legislaturplan;
- Integrierter Aufgaben- und Finanzplan;
- Planungsbeschluss;
- Mehrjährige Globalbudgets;
- Voranschlag;
- Geschäftsbericht

gelten die Vorschriften des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

Als § 47^{bis} wird eingefügt:

§ 47^{bis}. Aussenstehende Revisionsorgane

¹ Die Finanzkommission kann aussenstehende Revisionsorgane beiziehen.

² Die Berichte der Revisionsorgane sind dem Regierungsrat und der Finanzkontrolle zuzustellen.

§ 48 lautet neu:

Die Stellung und Aufgaben der Finanzkontrolle richten sich nach der Gesetzgebung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

In § 50 wird als Absatz 4 neu eingefügt:

⁴ Die Aufsichtskommission kann Teile einer Inspektion an Sachverständige übertragen. Soweit zur Erfüllung des Auftrags erforderlich, kann die Aufsichtskommission den Sachverständigen jene Informationsrechte gewähren, die der Kommission selber zustehen. Die Berichte der Sachverständigen sind dem Regierungsrat und, soweit deren Aufgabenkreis betroffen ist, der Finanzkontrolle zuzustellen.

b) Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996⁶¹

Als § 142^{bis} wird eingefügt:

§ 142^{bis}. 10 Globalbudgetinitiative

¹ Die Globalbudgetinitiative bezweckt, ein vom Kantonsrat beschlossenes mehrjähriges Globalbudget mit Wirkung für die nächste Globalbudgetperiode in bestimmter Richtung zu ändern.

² Gültige Globalbudgetinitiativen sind auch dann auszuformulieren, wenn der Kantonsrat sie ablehnt. Dieser ist an das Ziel des Begehrens gebunden. Er sorgt für ein ausgewogenes Leistungsverhältnis innerhalb des Staatshaushalts und kann die Leistungen in anderen Bereichen anpassen.

³ Der Kantonsrat kann in seiner Vorlage an das Volk Antrag auf Änderung des Steuerfusses stellen. Der Zuschlag gilt für die ganze Dauer des Globalbudgets. Die Kompetenz des Kantonsrates zur Erhebung von Zuschlägen gemäss § 5 Absatz 3 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern⁶² wird davon nicht betroffen.

⁴ Die §§ 128 bis 142 finden sinngemäss Anwendung.

§ 143 lautet neu:

*§ 143. Volksauftrag
1. Gegenstand*

¹ Der Volksauftrag nach Artikel 34 Kantonsverfassung⁶³ kann alles betreffen, was Gegenstand eines Auftrags nach § 35 des Kantonsratsgesetzes⁶⁴ sein kann, insbesondere alle Fragen der Rechtsetzung und der politischen Planung. Wirkung und Verfahren im Kantonsrat richten sich nach dem Kantonsratsgesetz und dem Geschäftsreglement des Kantonsrates.

² Der Volksauftrag muss sich auf ein einheitliches Sachgebiet beziehen.

§ 144 Buchstabe b) lautet neu:

b) die Kürzung oder Streichung eines beschlossenen Globalbudgets oder über den Voranschlag als Ganzes;

In den §§ 2, 11, 12, 143, 144, 146 und 147 sowie im Titel vor § 128 ist das Wort „Volksmotion“ zu ersetzen durch „Volksauftrag“.

c) Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; RVOG) vom 7. Februar 1999⁶⁵

§ 12 Absatz 1 lautet neu:

¹ Der Regierungsrat sorgt für eine zweckmässige Verwaltungsorganisation. Er passt sie veränderten Verhältnissen an.

§ 13 ist aufgehoben.

§ 15 lautet neu:

⁶¹) GS 93, 1060 (BGS 113.111).

⁶²) BGS 614.11.

⁶³) BGS 111.1.

⁶⁴) BGS 121.1.

⁶⁵) GS 94, 756 (BGS 122.111).

§ 15. Führung

Die Führung der Verwaltung richtet sich nach dem Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

§ 18 ist aufgehoben.

Als § 27 Absatz 3^{bis} wird eingefügt:

3^{bis} Die Vertreter oder Vertreterinnen sind verpflichtet, dem zuständigen Departement zeitgerecht die notwendigen Informationen zur Risikobeurteilung zu beschaffen.

d) Fachhochschulgesetz des Kantons Solothurn vom 28. September 1997⁶⁶

Als § 12^{bis} wird eingefügt:

§ 12^{bis}. *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*

Die Führung der Fachhochschule richtet sich nach dem Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

§ 18 ist aufgehoben.

e) Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992⁶⁷

Als § 163^{bis} wird neu eingefügt:

Dritter Abschnitt: Leistungsvereinbarungen und Controlling

§ 163^{bis}. *Leistungsvereinbarungen und Controlling*

¹ Die Gemeinden können in rechtsetzenden Gemeindereglementen diejenigen Bereiche bezeichnen, in denen der Gemeinderat Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen oder eine kantonale Dienststelle ermächtigen kann, eine bestimmte Leistung zu erbringen.

² In den Leistungsvereinbarungen ist sicherzustellen, dass

- a) Wirkungsziele und Resultate mess- und überprüfbar sind und evaluiert werden;
- b) die geforderte Qualität erreicht wird;
- c) der Rechtsschutz gewährleistet ist.

³ Werden die Vorgaben nicht erreicht, ist die Leistungsvereinbarung anzupassen oder aufösen. Vorbehalten bleiben vertraglich festgelegte Sanktionen.

Als § 208^{bis} wird neu eingefügt:

§ 208^{bis}. *Leistungsvereinbarungen und Controlling*

¹ Der Regierungsrat kann Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen, wenn sie die geforderten Leistungen nach diesem Gesetz besser erfüllen können als die Verwaltung.

² Für die Leistungsvereinbarungen gelten die Vorgaben nach § 163^{bis} Abs. 2 und 3 sinngemäss.

f) Gesetz über die Aufgabenreform „soziale Sicherheit“ vom 7. Juni 1998⁶⁸

Als § 7^{bis} wird neu eingefügt:

⁶⁶) GS 94, 255 (BGS 415.211).

⁶⁷) GS 92, 325 (BGS 131.1).

⁶⁸) GS 94, 473 (BGS 131.81).

§ 7^{bis}.Leistungsvereinbarungen und Controlling

¹ Der Regierungsrat kann Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen, wenn sie die geforderten Leistungen in folgenden gesetzlich geregelten Bereichen besser erfüllen können als die Verwaltung:

- a) Sozialversicherungen:
 - 1. Alters- und Hinterlassenenversicherung;
 - 2. Invalidenversicherung;
 - 3. Unfallversicherung;
 - 4. Kinderzulagen.
- b) soziale Hilfen nach Lebens- und Problemlagen:
 - 1. Schwangerschaft, Kinder, Jugend und Familie;
 - 2. Krankheit, Krankenversicherung;
 - 3. Behinderung und Sonderschulung;
 - 4. Opferhilfe;
 - 5. Suchthilfe;
 - 6. Asyl;
 - 7. ambulante Pflege und Heime;
 - 8. Alter;
 - 9. Sterben und Bestattung.
- c) Bedarfsleistungen:
 - 1. Ergänzungsleistungen;
 - 2. Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe;
 - 3. Stipendien;
 - 4. Prämienverbilligung nach KVG;
 - 5. Sozialhilfe.
- d) Vormundschaft

² In den Leistungsvereinbarungen ist sicherzustellen, dass

- a) Wirkungsziele und Resultate mess- und überprüfbar sind und evaluiert werden;
- b) die geforderte Qualität erreicht wird;
- c) der Rechtsschutz gewährleistet ist.

³ Werden die Vorgaben nicht erreicht, ist die Leistungsvereinbarung anzupassen oder aufzulösen. Vorbehalten bleiben vertraglich festgelegte Sanktionen.

II.

Dieses Gesetz tritt nur in Kraft, wenn das Volk dem Beschluss 1a über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (Änderung der Kantonsverfassung; Kantonsratsbeschluss vom ...) zugestimmt hat. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

§ 60 dieses Gesetzes tritt nur in Kraft, wenn das Volk dem Beschluss 1c (Änderung der Kantonsverfassung; Kantonsratsbeschluss vom ...) zugestimmt hat.

§ 142^{bis} Gesetz über die politischen Rechte tritt nur in Kraft, wenn das Volk dem Beschluss 1b (Änderung der Kantonsverfassung; Kantonsratsbeschluss vom ...) zugestimmt hat.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Er kann die Inkraftsetzung einzelner Bestimmungen für bestimmte Bereiche aufschieben. Er beschliesst über die Ausserkraftsetzung der Finanzhaushaltsver-

ordnung. Er hebt die Verordnung über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn (WoV-Versuchsverordnung) auf.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

GS

BGS