

Regierungsratsbeschluss

vom 6. Juli 2004

Nr. 2004/1560

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Verordnung; WoVV)

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 3. September 2003 das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVG) verabschiedet, welches nach der am 16. Mai 2004 erfolgten Zustimmung des Volkes zu den drei Verfassungsvorlagen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) auf den 1. Januar 2005, zum Teil aber auch bereits vorzeitig, in Kraft gesetzt wird. Gleichzeitig mit dem WoVG soll auch die Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVV) in Kraft treten.

2. Erwägungen

Die Paragraphen der WoVV folgen der vom WoVG vorgegebenen Reihenfolge. Dies erleichtert die Lektüre von WoVG und WoVV, welche beide als Einheit zu betrachten sind. Um die Verordnung schlank zu halten und Wiederholungen zu vermeiden, wurden selbsterklärende Bestimmungen des Gesetzes nicht in die Verordnung aufgenommen. Aus diesem Grund scheint der vorliegende Entwurf im Bezug auf das ihm zu grundlegende Gesetz „lückenhaft“.

Der Regierungsrat hielt sich bei der Verordnungsgebung an die gesetzgeberische Vorgabe des Kantonsrates. Danach ist im WoVG schwergewichtig die Prozess-Sicht der Verwaltung, die Ablauforganisation, geregelt. Die strukturellen Aspekte der Verwaltung hingegen, die Aufbauorganisation, wird durch das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 7. Februar 1999 (RVOG, BGS 122.111) vorgegeben. Dementsprechend sind die die prozessualen Abläufe betreffenden Paragraphen des RVOG und der dazugehörigen Verordnung (RVOV vom 11. April 2000, BGS 122.112) in die WoVV integriert.

Die vorgegebene Trennung der Regelungsbereiche (Prozesse der Verwaltung im WoVG und Struktur der Verwaltung im RVOG) kann durch dieses Vorgehen durchgehend eingehalten werden.

Nach der reinen Rechtslehre werden in Verordnungen grundsätzlich nur Kompetenzen auf Stufe Departement begründet. Die Weiterdelegation an Ämter und andere Dienststellen erfolgt demnach über Weisungen. Werden nun, wie im vorliegenden Entwurf, dem Amt für Finanzen explizit Zuständigkeiten übertragen, so bedarf dies einer besonderen Begründung:

Das Amt für Finanzen übt im Bereich Finanzen und Controlling eine bedeutende Querschnittsfunktion aus. Es sorgt dafür, dass der Regierungsrat sein Controlling wahrnehmen kann, indem es die nöti-

gen Informationen aufbereitet. Diese departementsübergreifende Verantwortung bedarf einer gewissen Weisungskompetenz, um effizient wahrgenommen werden zu können. Durch die Regelung in der WoVV wird die entsprechende gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit des Amtes für Finanzen geschaffen, welche unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten auch geboten ist. Dabei gilt es zu erwähnen, dass dies keine Neuverteilung der Kompetenzen darstellt, sondern schon unter der Finanzhaushaltsverordnung, welche durch die WoVV abgelöst wird, sinngemäss galt. Bei den Erwägungen für die Aufnahme des Amtes für Finanzen in diese Verordnung, spielte auch die Praxis des Kanton Solothurns eine Rolle. Danach sind auch durch Verordnung begründete, explizite Departementszuständigkeiten den jeweiligen Departementsvorsteher/innen vorbehalten. Eine Übertragung zur selbständigen Erledigung an ein Amt bedarf demnach wiederum einer Grundlage in einer Verordnung. Diese Erwägungen bewogen die vorbereitenden Instanzen, dem Amt für Finanzen in diesem Verordnungsentwurf eine Stellung zukommen zu lassen, welche seinem jetzigen Aufgaben- und Verantwortungsbereich entspricht und es ihm ermöglicht, diese Aufgabe sachgerecht erfüllen zu können.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen

3.1 Geltungsbereich

- § 1 Allgemeines (§ 3 WoVG)

Gemäss diesem Paragraphen gilt die Verordnung grundsätzlich für den gesamten Geltungsbereich nach § 3 WoVG sowie für die Leistungserbringer, die der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gemäss Spezialgesetzgebung unterstellt sind, soweit diese nichts anderes bestimmt. Als Beispiel hierzu sei erwähnt: Die Fachhochschule Nordwestschweiz Solothurn. § 12^{bis} Fachhochschulgesetz vom 28. September 1977 (eingefügt gemäss den Übergangsbestimmungen WoVG, § 84) bestimmt, dass diese nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geführt wird. Dennoch enthält die Spezialgesetzgebung verschiedene Bestimmungen, welche von denjenigen in der vorliegenden Verordnung abweichen. So ist das oberste Organ der rechtlich selbständigen Fachhochschule der Fachhochschulrat. Dieser stellt u.a. dem zuständigen Departement zuhanden des Regierungsrat Antrag zum Leistungsauftrag und zu den notwendigen Krediten.

Anderslautende Bestimmungen der Spezialgesetzgebung gehen den Bestimmungen in dieser Verordnung vor.

- § 2 Geltung für die Gerichtsverwaltung, die Parlamentsdienste und die kantonale Finanzkontrolle (§ 3 WoVG)

Die Gerichtsverwaltung, die Parlamentsdienste und die Finanzkontrolle nehmen eine besondere Stellung ein:

Die Gerichtsverwaltung ist heute noch administrativ im Bau- und Justizdepartement angesiedelt, die Parlamentsdienste in der Staatskanzlei und die kantonale Finanzkontrolle im Finanzdepartement. Die Gerichtsverwaltung wird in Zukunft verselbständigt und erhält ihre Aufträge von der Gerichtsverwaltungskommission, die Parlamentsdienste vom Kantonsrat und seinen Gremien. Die Finanzkontrolle ist nach § 61 WoVG fachlich unabhängig und selbständig. Sie ist in ihrer Revisionstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Sie legt jährlich ihr Revisionsprogramm selbst fest. In § 66 WoVG ist

ferner geregelt, dass der Regierungsrat den Voranschlag der Finanzkontrolle unverändert übernimmt und die Finanzkontrolle ihn selbständig vollzieht.

Die Linienunterstellung entspricht deshalb in den obengenannten Fällen nicht der (administrativen) Einordnung im Organigramm. Diesen besonderen Verhältnissen wird mit der Schaffung von § 2 WoVV Rechnung getragen: Das Globalbudget der Gerichtsverwaltung wird von der Gerichtsverwaltungskommission, dasjenige der Parlamentsdienste wird vom Büro des Kantonsrates (neue Bezeichnung ab Beginn der Legislaturperiode 2005/2009: „Ratsleitung“) in Form von „Bericht und Antrag“ zuhanden des Kantonsrates beschlossen. Das bedeutet, dass im Falle der Gerichtsverwaltung und der Parlamentsdienste die Gerichtsverwaltungskommission bzw. die Ratsleitung „wov-mässig“ die Stellung sowohl des Departementes als auch des Regierungsrates einnehmen müssen. Die Finanzkontrolle bestimmt selbst über die Aufgaben, die in dieser Verordnung auf Stufe Departement und Regierungsrat vorgesehen sind.

Die obige Regelungen haben einerseits Auswirkungen auf den Budgetprozess, andererseits aber auch auf die WoV-Berichterstattung. Die Gerichtsverwaltung und die Parlamentsdienste bereiten nicht Botschaft und Entwurf des Regierungsrats vor, sondern Bericht und Antrag der Gerichtsverwaltungskommission bzw. der Ratsleitung. Folgerichtig müssen die Gerichtsverwaltung und die Parlamentsdienste nicht dem Bau- und Justizdepartement bzw. der Staatskanzlei (im Sinne eines Departementes) und dem Regierungsrat Bericht erstatten, sondern der Gerichtsverwaltungskommission bzw. der Ratsleitung. Die Finanzkontrolle stellt dem Kantonsrat direkt Antrag zum Globalbudget und berichtet auch direkt an das Parlament.

Zur Gerichtsverwaltung ist speziell noch zu erwähnen, dass in Ziffer 4.4, RRB Nr. 2004/1191 vom 8. Juni 2004 über das Inkrafttreten der Änderungen der Kantonsverfassung und des WoV-Gesetzes, explizit festgehalten ist, dass für die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichtsverwaltung das Inkrafttreten von Art. 74 Absatz 2 der Kantonsverfassung aufgeschoben wird, soweit es die wirkungsorientierte Steuerung im Rahmen von Globalbudgets betrifft. Über das Inkrafttreten der wirkungsorientierten Steuerung im Rahmen von Globalbudgets soll der Regierungsrat auf Antrag des Finanzdepartementes Ende 2005 entscheiden.

Rein formell erfolgen Budgetprozess und Berichterstattungen in allen Fällen nach den Weisungen, wie sie auch für die übrigen Dienststellen Gültigkeit haben.

3.2 Wirkungsorientierte Führung

- §§ 3., 4., 5. und 6. *Controlling* (§ 8 WoVG)

Es ist Aufgabe des Regierungsrates, die Controllinginstrumente in allen Bereichen des staatlichen Handelns (Planung, Umsetzung, Berichterstattung) und auf jeder Stufe aufeinander abgestimmt zum Tragen zu bringen. Bei Abweichungen zu den Vorgaben sind Massnahmen zu ergreifen, deren Wirkung wiederum gemessen wird.

Dem Amt für Finanzen obliegt der zentrale Controllerdienst des Regierungsrates. Es trägt die Fach- und Prozessverantwortung für die Erstellung des Controllings des Regierungsrates.

Die Berichterstattung und die Verantwortlichkeiten sowie die zeitlichen Abläufe in den einzelnen Controllingbereichen des Regierungsrates sind wie folgt geregelt:

Controlling...	Periodizität	Berichts-„Gefäss“	Inhalt	Empfänger	Für den zweckmässigen Ablauf verantwortliche Stelle
zum Legislaturplan	4 Jahre	Legislaturplan folgende Periode	Vergleich Soll-Ist	Kantonsrat, Öffentlichkeit	Staatskanzlei
zum integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)	jährlich	IAFP im Folgejahr	Vergleich Soll-Ist, Übersicht Abweichungen, Massnahmenplan	Kantonsrat, Öffentlichkeit	Amt für Finanzen
zu den Globalbudgets	halbjährlich	Separater Halbjahresbericht / Geschäftsbericht	Vergleich Soll-Ist, Jahresendprognose, Abweichungen mit Korrekturmassnahmen Vergleich Soll-Ist, Abweichungen mit Korrekturmassnahmen	RR, KFK, Sach- und Aufsichtskommissionen KR, RR, KFK, Sach- und Aufsichtskommissionen	Amt für Finanzen

Diese Bestimmungen präzisieren die Mindestanforderungen an das Controlling. Unter dem Begriff „Dienststellen“ sind Organisationseinheiten aller Hierarchiestufen zu verstehen. Es handelt sich um einen Oberbegriff für die Departemente, Ämter, Abteilungen, Betriebe, etc. Derselbe Oberbegriff wird bspw. auch in § 46 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (BGS 121.1), im Geschäftsregelement des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (BGS 121.2) und in der Verordnung zum Gesetz über das Staatspersonal vom 27. März 2001 (BGS 126.2) verwendet.

Verwaltungsintern können die für die Gewährleistung eines aussagekräftigen Controllings verantwortlichen Stellen, Staatskanzlei und Amt für Finanzen, Weisungen erteilen. Die Weisungen dürfen aber nur das Ziel der Abstimmung des Departementscontrollings auf das Regierungscontrolling bzw. das Ziel der einheitlichen und zweckmässigen Berichterstattung verfolgen.

- § 7. Aufgabenbereich (§ 14 WoVG)

Die Aufgabenbereiche sind als Gegenstand der politischen Planung vom Regierungsrat für jede Amtsperiode neu festzulegen. Der Regierungsrat ist ebenso zuständig für die Zuteilung der Aufgabenbereiche auf die Departemente wie auch für die Festlegung der sich aus Legislaturplan und IAFP ergebenden jährlich zu erreichenden Ziele.

3.3 Planungs- und Budgetierungsprozess

- § 8. Legislaturplan (§ 15 WoVG)

Das Gesetz schreibt vor, welche Informationen aus dem Legislaturplan abgelesen werden können. Dies erfordert u.a eine gewisse Koordination, für welche die Staatskanzlei die Verantwortung trägt.

- § 9. *Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (§ 16 WoVG)*

Wie beim Legislaturplan muss auch beim Integrierten Finanz- und Aufgabenplan eine für die Erstellung verantwortliche Stelle bezeichnet werden. § 9 überträgt diese Verantwortung aus fachlichen Gründen dem Amt für Finanzen.

- § 10. *Budgetstruktur (§ 18 WoVG)*

Die Budgetstruktur wird vom Kantonsrat für jede Amtsperiode neu festgelegt. Die Vorbereitung obliegt dem Finanzdepartement. Damit Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom Kantonsrat rechtzeitig beraten werden können, sind diese vom Regierungsrat zusammen mit dem letzten Voranschlag, vor Beginn der neuen Amtsperiode zu verabschieden. Die neue Budgetstruktur gilt dann für die vier Jahre, welche auf das Wahljahr folgen.

Ein konkretes Beispiel soll diesen Ablauf veranschaulichen: 2005 ist ein Wahljahr. Der letzte Voranschlag, den der Regierungsrat vor Beginn der neuen Amtsperiode verabschiedet, ist der Voranschlag 2005. Gleichzeitig mit der Verabschiedung des Voranschlags 2005 im September 2004 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat auch Botschaft und Entwurf zur Budgetstruktur vorzulegen. Die vom Kantonsrat zu beschliessende Budgetstruktur gilt dann für die Jahre 2006, 2007, 2008 und 2009. Den nächsten Entwurf für die Budgetstruktur legt der Regierungsrat dem Kantonsrat im September 2008 vor (Wahljahr 2009). Die dann zu beschliessende Budgetstruktur hat Gültigkeit für die Jahre 2010–2013.

Mehrfährige Globalbudgets, deren dreijährige Globalbudgetdauern über das Inkraftsetzungsdatum der vierjährigen Budgetstruktur hinausreichen, werden erst nach Ablauf der Globalbudgetperiode der neuen Budgetstruktur angepasst. Beispiel: Die Globalbudgetdauer gilt für die Jahre 2004–2006. In diesem Falle wird die Struktur des Globalbudgets erst im Jahre 2007 (und nicht bereits 2006) dem Beschluss des Kantonsrates zur Budgetstruktur angepasst.

- §11. *Mehrjährige Globalbudgets (§ 20 WoVG)*

Diese Bestimmung präzisiert die Mindestanforderungen an den Inhalt einer mehrjährigen Globalbudgetvorlage.

- §12. *Budgetierungsprozess (§ 22 WoVG)*

Keine Bemerkungen.

- § 13. *Geschäftsbericht (§ 24 WoVG)*

Keine Bemerkungen.

3.4 Steuerung durch den Regierungsrat und die Departemente

- § 14. *Koordination (§26 WoVG)*

Das „Konzerndenken“, wie es das WoVG verlangt, wird hier konkretisiert. Der Regierungsrat ist bei jedem Geschäft für die Zuordnung an die zuständigen Departemente besorgt. Bei departementsübergreifenden Geschäften klärt der Regierungsrat, welches Departement federführend ist. Für die korrekte Umsetzung in allen Phasen und die Erledigung durch die Dienststellen ist das Departement zuständig. Die federführende Dienststelle übt die Koordination mit den Dienststellen auch bei departementsübergreifenden Geschäften aus.

Durch Absatz 3 wird sichergestellt, dass Dienststellen mit departementsübergreifender Fach- oder Prozessverantwortung auch über die zur Wahrnehmung dieser Verantwortung notwendigen Kompetenzen verfügen. Unter Fach- oder Prozessverantwortung ist eine Disziplinenverantwortung (bspw. Controlling, Rechnungswesen) zu verstehen. Die Linienverantwortung verbleibt aber weiterhin als Sach- oder Aufgabenverantwortung bei den Departementen. Es wird nur soviel Kompetenz übertragen, als die Übernahme der entsprechenden Verantwortung auch verlangt.

- § 15. *Koordinationskommission*

Die Koordinationskommission ist die „Koordinationsbehörde“ des Regierungsrates. Die Koordinationskommission wirkt unter dem Vorsitz des Staatsschreibers oder der Staatsschreiberin im Auftrag des Regierungsrates in allen Phasen der Planung und Umsetzung von Regierungsgeschäften mit und bereitet in wichtigen Fragen eine einheitliche Strategie zuhanden des Regierungsrates vor. Zudem ist sie zuständig für die Überprüfung des Vollzugs des Legislaturplans.

Die Aufgaben der Koordinationskommission und der Vorsitz waren bisher im § 15 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 11. April 2000 (RVOV; BGS 122.112) geregelt. Da neu die Abläufe in der WoV-Gesetzgebung geregelt werden sollen, wird § 15 RVOV aufgehoben und in die WoVV integriert (vgl. auch Schlussbestimmungen, § 47: Änderung von Erlassen).

- § 16. *Jahresplan (§ 27 WoVG)*

Der Jahresplan ist das Steuerungsinstrument auf Stufe Departement. Die Jahresziele sind nach den Leitsätzen der WoV wirkungsorientiert und messbar zu formulieren und mit den Finanzen zu ver-

knüpfen. Der Regierungsrat genehmigt die Jahrespläne nicht, aber nimmt von ihnen Kenntnis. Die Staatskanzlei gibt zur Sicherstellung einer einheitlichen Erscheinungsweise der Jahrespläne Struktur und Form vor.

- § 17. *Führung des Departementes und der ihm unterstellten Dienststellen (§ 25 WoVG)*

Hier werden die Führungsgrundsätze von WoV auf Stufe Departement und der unterstellten Dienststellen festgelegt. Nebst dem WoV-Grundsatz der Führung über Zielvereinbarungen, der für die gesamte Verwaltung gilt, hat der Departementvorsteher oder die Departementvorsteherin unverändert uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte. Das Selbsteintrittsrecht widerspricht vom Prinzip her den Grundsätzen der WoV. Aus diesem Grund soll der Departementvorsteher / die Departementvorsteherin nur dann ein mit dem Jahreskontrakt delegiertes Geschäft wieder an sich ziehen, wenn dies für die Erfüllung der Aufgabe erforderlich ist. Die Möglichkeit dieser Massnahme muss gegeben sein, damit die Führung im Departement jederzeit gewährleistet werden kann.

Die uneingeschränkten Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte des Departementvorstehers oder die Departementvorsteherin waren bisher im § 11 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 11. April 2000 (RVOV; BGS 122.112) geregelt. In § 12 RVOV ist ferner geregelt, dass die Departementssekretariate den Departementvorsteher oder die Departementvorsteherin bei der Führung des Departementes unterstützen.

Da neu die Abläufe in der WoV-Gesetzgebung geregelt werden sollen, werden die §§ 11 und 12 RVOV in die WoVV integriert.

- § 18. *Leistungs- und Saldozuweisung (§ 28 WoVG)*

Nach der neuen WoV-Gesetzgebung werden Globalbudgets nicht mehr für Dienststellen, sondern für Aufgaben errichtet. Nach der Kompetenzverteilung ist für die Budgetstruktur der Kantonsrat zuständig, während die Organisationsstruktur der Regierungsrat bestimmt. So ist es möglich, dass der Kantonsrat für eine Aufgabe ein Globalbudget beschliesst, für welches mehrere Dienststellen (bspw. Ämter) des gleichen Departements oder unterschiedlicher Departemente Leistungen erbringen. Wird die Leistung für ein Globalbudget departementsübergreifend erbracht, weist der Regierungsrat die Leistungen und Finanzen den beteiligten Dienststellen zu. Gehören die Dienststellen demselben Departement an, entscheidet der Departementvorsteher oder die Departementvorsteherin über diese Zuteilung.

- § 19. *Jahreskontrakte (§ 29 WoVG)*

Hier ist geregelt, dass nebst der departementsinternen Auftragserteilung auch im Verhältnis mit Dritten, z. B. in Verträgen, die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zur Anwendung kommen. Die in diesem Paragraphen definierten Anforderungen müssen lediglich erfüllt werden, wenn der Dritte anstelle des Staates eine staatliche Aufgabe erfüllt und gegenüber dem Bürger oder der Bürgerin eine Leistung des Staates erbringt („Contracting out“). Verträge mit Dritten, bei denen die staatliche Tätigkeit lediglich unterstützt wird (im Sinne einer Erfüllungshilfe), unterliegen nicht den Bestimmungen dieses Paragraphen (bspw. Berateraufträge, Bauaufträge, etc.).

- § 20. *Preisgestaltung gewerbliche Tätigkeiten (§ 31 WoVG)*

Gewerbliche Leistungen des Staates sind vom Regierungsrat bewilligen zu lassen. Eine gewerbliche Tätigkeit ist eine Leistung des Staates „am Markt“. Der Staat steht hier mit privaten Anbietern in Konkurrenz, wobei die gewerbliche Tätigkeit für den Staat natürlich nur von untergeordneter Bedeu-

tung sein kann. Denn solche Tätigkeiten gehören nicht zu den Kernaufgaben des Staates, weshalb sie auch nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zulässig sind (§ 31 WoVG).

Die Preisgestaltung für gegenüber Dritten erbrachte Leistungen hat zum einen unter dem Aspekt der Kostendeckung zu erfolgen, zum anderen unter dem Aspekt der Verhinderung eines unlauteren Wettbewerbes.

Die Verordnung regelt, welche Kosten der Produktegruppenrechnung bei gewerblichen Tätigkeiten zur Preiskalkulation heranzuziehen sind.

Es kann aber vorkommen, dass trotz Vollkostenrechnung der Staat Leistungen billiger erstellen kann, als dies dem privaten Konkurrenten möglich ist. So entfallen bspw. bei der Produktion von Salatköpfen durch die Insassen der Strafanstalt „Schöngrün“ die in der Privatwirtschaft normalerweise zu entrichtenden Löhne. Würde die Strafanstalt „Schöngrün“ nun die Salatköpfe zu den für sie anfallenden Vollkosten anbieten, würde ein Preisdumping entstehen, welches als unlauter zu bezeichnen wäre. Aus diesem Grund kann der Regierungsrat die Kosten der Produktegruppenrechnung zusammen mit der Erteilung der Bewilligung der gewerblichen Tätigkeit mit einem Zuschlag belegen.

- § 21. *Aufträge an Dritte (§ 32 WoVG)*

Bei der Vergabe von selbständigen Leistungen an Dritte ist die Konformität der Leistungserbringung mit WoV sicherzustellen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu § 19 WoVV). Dies erfolgt durch Zielvereinbarung mit überprüfbaren Messgrößen und mittels Qualitätskontrolle und verbindlichen Sanktionen bei Nichteinhalten der Vorgaben.

Der Regierungsrat entscheidet über die Vergabe von Teilleistungen an Dritte nach § 32 WoVG, falls die Entschädigung den Betrag von 50'000 Franken übersteigt. Die Vergabe von selbständigen oder teilweise selbständigen Leistungen (Teilleistungen) an Dritte, stellt eine politisch heikle Version der Aufgabenerbringung dar, da dem Staat die Verantwortung für die Sicherstellung der entsprechenden Leistung vom Gesetz her übertragen wurde. Aus diesem Grunde bedarf es auch für die Auslagerung einer selbständigen Leistung immer einer gesetzlichen Grundlage. Für die Auslagerung einer Teilleistung ist eine gesetzliche Grundlage eine übertriebene Forderung. Sie ist aus rechtsstaatlicher Sicht nicht unbedingt notwendig und faktisch würde sie den Staat unnötigerweise in seinem Handeln eingengen. Aus diesem Grund wird bei der Vergabe von Teilleistungen auf eine gesetzliche Grundlage verzichtet, aber dennoch eine gegenüber anderen Auftragsvergaben formellere Beschlussfassung vorgesehen: Die Vergabe von Teilleistungen wird ab dem Betrag von 50'000 Franken der Bewilligung des Regierungsrates unterstellt. Damit wird ein Teil der mit § 35 delegierten Ausgabenkompetenz der Departemente im Rahmen des Vollzugs des Voranschlagskredits aus den oben erwähnten Gründen eingeschränkt.

- § 22. *Selbständige Leistung (§ 32 WoVG)*

Bei einer selbständigen Leistung handelt es sich um einen in sich abgeschlossenen Aufgabenbereich, welcher von Dritten gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern anstelle des Staates erfüllt wird. Als Beispiele hierzu können die Opfer- und Suchthilfe erwähnt werden.

- § 23. *Teilleistung (§ 32 WoVG)*

Das qualifizierende Merkmal einer Teilleistung ist wie bei der selbständigen Leistung der direkte Kontakt eines externen Beauftragten zum Bürger. Im Gegensatz zur selbständigen Leistung wird hier aber nicht die Erfüllung eines ganzen Aufgabenbereichs einem Dritten übertragen, sondern nur ein Teilgebiet. Wird bspw. ein Beratungsunternehmen zur Vorbereitung der Gesetzesvorlage beigezogen, so handelt es sich primär um eine Erfüllungsgehilfe. Dieser Auftrag stellt keine Vergabe einer Teilleistung dar und es kommt deshalb in diesem Falle auch nicht § 21 zur Anwendung. Weitere Beispiele für Erfüllungsgehilfen sind: Bauaufträge, externe Vergabe von Programmierungsaufgaben, etc.

Informiert das Beratungsunternehmen aber im Auftrag des Staates die Medien oder hält es sogar eine Medienkonferenz ab, so liegt eine Teilleistung vor, da der Private für den Staat die Bevölkerung informiert, also eine Leistung nach aussen erbringt.

Zur Illustration der Abgrenzung selbständige Leistung, Teilleistung und Erfüllungsgehilfe kann auch ein Beispiel aus dem Bereich Strassenunterhalt dienen: Wird die Schneeräumung im Winter an einen Dritten nach aussen vergeben, so handelt es sich um eine Teilleistung, deren Vergabe unter Umständen (wenn die Kosten den Betrag von 50'000 Franken überschreiten) dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitet werden muss. Denn die Schneeräumung ist Teil der vom Staat wahrzunehmenden selbständigen Leistung des Strassenunterhalts. Sie stellt also eine Teilleistung, aber keine selbständige Leistung dar. Wird ein privates Unternehmen beauftragt die Räumungsfahrzeuge zu warten, so ist dies dann als Erfüllungsgehilfe zu qualifizieren, da der Kontakt nach aussen fehlt. In diesem Fall gelangt § 21 nicht zur Anwendung. Diese Arbeitsvergabe muss lediglich dann durch den Regierungsrat erfolgen, wenn die Kosten 100'000 Franken übersteigen. Es gilt § 35 dieser Verordnung.

- § 24. *Bestimmung und Verteilung Overheadkosten*

Der Regierungsrat legt jährlich die zu verteilenden Overheadkosten auf die Erbringer staatlicher Leistungen fest. Die Overheadkosten sollen lediglich auf diejenigen Erbringer staatlicher Leistungen verteilt werden, welche unselbständige kantonale Dienststellen darstellen bzw. zu 100% oder mehrheitlich vom Kanton dominiert sind. Privaten Organisationen, welche anstelle des Staates staatliche Leistungen erbringen (bspw. Caritas), werden keine Overheadkosten ausbelastet.

Der heute vorhandene Konzept-Entwurf sieht eine Unterscheidung zwischen Departements-Overhead (Departementssekretariate) und allgemeinem Overhead (Regierungsrat, Berufliche Vorsorge Mitglieder Regierungsrat, Regierungsdienste, Zentrale Dienste Staatskanzlei, Staatsarchiv, Drucksachen- und Lehrmittelverlag, Amt für Finanzen, Personalamt, Sozialversicherungsbeiträge, Vorschlagswesen, kantonale Finanzkontrolle) vor.

Vom Departements-Overhead sollen 50% den Dienststellen des jeweiligen Departementes ausbelastet werden, der allgemeine Overhead wird auf alle Dienststellen verteilt, wobei hier von den Kosten des Regierungsrates, der beruflichen Vorsorge der Mitglieder Regierungsrates, der Regierungsdienste, der zentralen Dienste der Staatskanzlei und des Staatsarchivs nur noch 50% ausbelastet werden sollen. Nicht Teil des Overheads sind die Kosten der Behörden.

Im Gegensatz zu heute sind in Zukunft die ausbelasteten Overheadkosten nicht mehr Bestandteil der vom Kantonsrat zu bewilligenden Globalbudget-Saldi. Sie gehen aber in die Produkterrechnung ein, damit dort je Produktgruppe die Vollkosten ausgewiesen werden.

- § 25. *Interne Leistungsbezüge und -verrechnungen (§ 33 WoVG)*

Der Regierungsrat bestimmt zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und zur Förderung des Wettbewerbsgedankens, welche Leistungen intern zu welchen Preisen zu beziehen sind und welche extern bezogen werden können. Der Aufwand für interne Verrechnungen ist auf ein Minimum zu beschränken. Wann interne Verrechnungen vorgenommen werden sollen, ist bereits in § 33 WoVG geregelt. Wenn immer möglich sollen Pauschalabgeltungen vorgesehen werden. Dies wiederum mit dem Ziel, den Aufwand für die internen Verrechnungen zu minimieren.

- § 26. *Mitberichtsverfahren*

Diese Regelung knüpft an die gelebte Praxis in den Departementen und die aufzuhebende Weisung über das Mitberichtsverfahren und die Folgekosten von Kreditvorlagen (KRB vom 23. Februar 1982), den ebenfalls aufzuhebenden § 5 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 11. April 2000 (RVOV; BGS 122.112) sowie an § 40 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn vom 21. Januar 1981 (FHV; BGS 611.22) an. Die Finanzhaushaltsverordnung wird mit dem Inkrafttreten der WoV-Gesetzgebung als Ganzes aufgehoben.

Das Mitberichtsverfahren ist ein bewährtes und wichtiges Instrument der verwaltungsinternen Koordination und entspricht seit je der Forderung von WoV, Sachentscheide nach umfassender Prüfung aller sachlichen und finanziellen Implikationen zu fällen. Des weiteren dient das Mitberichtsverfahren einer effizienten, rechtzeitigen Bereinigung von Differenzen in der Verwaltung.

Manche Geschäfte weisen einen sachlichen Bezug zu nicht für das Geschäft zuständige Departementen auf. Entsprechend sind die betreffenden Departemente durch das zuständige Departement zum Mitbericht einzuladen. Zudem ist dem Finanzdepartement immer dann Gelegenheit zum Mitbericht zu geben, wenn ein Geschäft mit finanziellen Auswirkungen zum Mitbericht unterbreitet wird. Dazu gehören insbesondere alle Anträge auf einen Verpflichtungskredit nach § 56 WoVG, auf einen Zusatzkredit nach § 57 WoVG, auf einen Nachtragskredit nach § 59f. WoVG sowie Anträge auf Bewilligung einer gewerblichen Tätigkeit nach § 31 WoVG.

3.5 Haushaltführung

3.5.1 Zuständigkeiten

- § 27. *Haushaltführung und Organisation des Rechnungswesens*

Das Amt für Finanzen (AFIN) trägt die Fachverantwortung für das Rechnungswesen. Das heisst, es sorgt dafür, dass das Rechnungswesen zweckmässig organisiert ist und es den gesetzlichen und revisionsbedingten Anforderungen entspricht. Diese Koordination ist, damit das Rechnungswesen nicht durch unterschiedliche Strategien verkompliziert wird. Da das grösste diesbezügliche Know How im AFIN angesiedelt ist, fördert diese Kompetenzzuweisung die effiziente Aufgabenerfüllung.

- § 28. *Rechnungsarten (§ 35 WoVG)*

Hier werden die in § 35 WoVG aufgeführten Rechnungsarten näher definiert und die Inhalte aufgeführt. Die Bestimmung gibt im Wesentlichen den Inhalt der Botschaft zu § 35 WoVG wieder.

Die im Zusammenhang mit der betriebswirtschaftlichen Rechnung erwähnten Abgrenzungskosten beinhalten zurzeit lediglich die kalkulatorischen Mieten, die sog. „Marktmieten“. Es ist in absehbarer Zeit keine Erweiterung der kalkulatorischen Kostenarten vorgesehen (bspw. kalkulatorische Zinsen).

Trotz der Marginalie „Rechnungsarten“, welche nach herkömmlichen Verständnis bloss mit Zahlen in Verbindung gebracht wird, enthält dieser Paragraph mit Absatz 3 Buchstabe b) auch Bestimmungen über die Leistungsseite. Dies folgt aus der verfassungsmässigen Forderung der Verknüpfung von Leistungen und Finanzen.

- § 29. *Investitionsrechnung (§ 39 WoVG)*

Bei der Festlegung der Investitionsgrenze gilt es divergierende Interessen zu berücksichtigen. Auf der einen Seite soll die Erfolgsrechnung mit einer tiefen Investitionsgrenze nicht „beschönigt“ werden, auf der anderen Seite sollen Investitionen durch eine zu hohe Investitionsgrenze in der Bilanz nicht unterbewertet werden (Verletzung des IPSAS-Grundsatzes der „true and fair view“). Eine zu hohe Investitionsgrenze führt zudem bei den Globalbudgetdienststellen zu schwer nachvollziehbaren Schwankungen in der Erfolgsrechnung, weil dann grössere Investitionen, die aperiodisch getätigt werden müssen, durch die Verbuchung in der Erfolgsrechnung zu 100% auf einen Zeitpunkt abgeschrieben werden.

Aufgrund der obigen Überlegungen soll die Investitionsgrenze gegenüber der heute geltenden Regelung (20'000 Franken) leicht, auf 50'000 Franken angehoben werden.

- § 30. *Spezialfinanzierungen (§ 43 WoVG)*

Hier wird die in § 43 Absatz 3 WoV enthaltene Aussage, wonach ein Verlustvortrag in einer Spezialfinanzierung nur zulässig ist, wenn die zweckgebundenen Einnahmen den Aufwand vorübergehend nicht decken, konkretisiert: Es gilt die Regel, dass ein Verlustvortrag innerhalb von drei Jahren nach seiner erstmaligen Bilanzierung abgetragen werden soll. Dies ist als gesetzliche Zielvorgabe zu verstehen, deren Verfehlung nicht unbedingt zu einer Rechtswidrigkeit führen muss. Rechtswidrig wäre aber die fahrlässige Vernachlässigung der Zielerreichung.

- § 31. *Anhang (§ 45 WoVG)*

Die Bedürfnislage nach Umfang des Anhangs ändert sich ständig. Das gesteigerte Kundenbewusstsein des Bürgers und der Bürgerin, aber auch der verstärkte Druck von Investoren und Banken haben die Dokumentationsdichte in den Anhängen (nicht nur bei Körperschaften der öffentlichen Hand) in den letzten Jahren stark zunehmen lassen. Die Formulierung dieses Paragraphen lässt eine Anpassung an die künftigen Bedürfnisse in der Praxis offen und regelt lediglich den Mindestumfang des Anhanges. Mangels anderweitiger fachlicher Normen orientiert sich dieser Paragraph an den Mindestangaben für Aktiengesellschaften gemäss Art. 663b OR.

- § 32 . *Gewährleistungsbereich*

Unter dem Gewährleistungsbereich sind jene Bereiche zu verstehen, bei denen der Kanton unter Umständen haftbar gemacht werden kann bzw. wo er eine Defizitgarantie zu übernehmen hat. In der Regel handelt es sich dabei um Organisationen, in welche der Kanton einen Staatsvertreter oder eine Staatsvertreterin entsendet. In Zukunft sollen Gewährleistungsbereiche im Sinne eines umfassenden Risikomanagements periodisch überprüft werden. Die Finanzkontrolle verfasst Bericht und Antrag zuhanden des Regierungsrates.

- § 33. *Bewertungsgrundsätze (§ 46 WoVG)*

In weiten Teilen wird hier die Ordnung von § 13 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV), welche mit der WoV-Gesetzgebung aufgehoben wird, übernommen. Die Bewertung des Finanzvermögens soll alle 4 Jahre nach einheitlichen, vom Regierungsrat zu beschliessenden Bewertungskriterien, aktualisiert werden.

Eine Abweichung zur bisherigen Regelung in der FHV betrifft die Überführung von Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen. Mit der Übertragung erfolgt eine Neubewertung. In der Bilanz wird das neue Finanzvermögen mit dem ermittelten Wert eingestellt. Dies entspricht einer zeitgemässen Praxis, welche den Grundsatz der Bilanzwahrheit etwas stärker betont, ohne das Gebot der Bilanzvorsicht zu vernachlässigen.

- § 34. *Besondere Rechnungsmodelle (§ 49 WoVG)*

In begründeten Fällen kann der Regierungsrat das Führen eines besonderen Rechnungsmodells bewilligen. Mögliche Motive für das Führen solcher besonderen Rechnungsmodelle sind: Spezielle Anforderungen von Subventionsgebern wie bspw. des Bundes oder branchenspezifische Kontenrahmen (bspw. Spitäler).

3.5.2 Ausgaben, Ausgabenbewilligungen

- § 35. *Vollzug Voranschlag*

Neu sollen die Departemente über die Voranschlagskredite selbständig verfügen können, sofern die einzelne Ausgabe 100'000 Franken (bisher: 50'000 Franken) nicht übersteigt. Bei der Vergabe von Teilleistungen an Dritte ist die Regelung restriktiver. In diesem Falle ist der Regierungsrat für Ausgaben ab 50'000 Franken zuständig. Diese Ausgabenkompetenz stimmt nun nicht mehr überein mit § 9 Absatz 3 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsverordnung; BGS 721.55), nach dem für Aufträge ab 50'000 Franken der Regierungsrat zuständig ist. § 9 Absatz 3 der Submissionsverordnung soll deshalb dahingehend geändert werden, dass der Regierungsrat erst ab 100'000 Franken zuständig ist für die Erteilung von Aufträgen und unter 100'000 Franken die Departemente. Selbstverständlich müssen auch die Departemente dabei die submissionsrechtlichen Bestimmungen einhalten (vgl. auch § 47, Änderung von Erlassen).

3.5.3 Kreditwesen

-§ 36. *Leasing*

Die finanzrechtliche Behandlung von Leasingverträgen war bisher in keiner Rechtsgrundlage geregelt. § 36 sieht vor, dass Leasingverträge der Zustimmung des Regierungsrates oder des Kantonsrates bedürfen. Ausschlaggebend bei der Bestimmung des ausgabenbefugten Organs ist die Summe der vereinbarten jährlichen Leasingraten. Im Sinne eines verantwortungsvollen Umgangs mit den Steuergeldern wird durch die Genehmigungspflicht sichergestellt, dass ein Leasingvertrag nur dann abgeschlossen werden kann, wenn das Leasing billiger kommt als eine Fremdmittelaufnahme und das Leasingobjekt einem schnellen technischen Wandel unterworfen ist. Nur in solchen Fällen ist eine längerfristige finanzielle Bindung des Staates gerechtfertigt.

- § 37. *Zuweisung von Verbesserungen gegenüber der Saldovorgabe in die Reserven und deren Verwendung (§ 58 WoVG)*

In § 37 werden die in § 58 WoVG vorgesehenen Reservearten in zweckgebundene und nicht zweckgebundene Reserven unterteilt. Die zweckgebundenen Reserven dürfen ausschliesslich für den vorgesehenen Zweck verwendet werden. Die Dienststellen haben in ihrem Antrag an den Regierungsrat die Zuweisung zu begründen.

Nicht zweckgebundene Reserven dienen den Dienststellen zur Deckung von unvorhergesehenen Mehraufwendungen oder Ertragsausfälle. Sie haben den Charakter einer Schwankungsreserve. Bei nicht vollständiger Erfüllung der Leistungsziele soll der Betrag in Abhängigkeit vom Grad der Zielerreichung zugewiesen werden. Abgestellt wird dabei auf die jeweiligen Produktgruppenziele: Wenn bspw. drei von fünf Produktgruppenziele zu 100% erfüllt werden, die anderen zwei aber nur zu 90%, gleichzeitig aber nur zwei der drei 100%-ig erfüllten Produktgruppen und die zwei zu 90% erfüllten eine Verbesserung zur Saldovorgabe aufweisen, so können nur die Verbesserungen in die Reserven fliessen, die im Zusammenhang mit den Produktgruppen entstanden sind, deren Ziele zu 100% erreicht wurden. Die anderen beiden fliessen direkt in die Staatskasse.

Über die Reservenzuweisung – sowohl in die zweckgebundenen wie auch in die nicht zweckgebundenen Reserven – entscheidet der Regierungsrat.

– § 38. *Übertrag der Globalbudgetreserven am Ende der Globalbudgetperiode*

Die zweckgebundenen Reserven können vollumfänglich in die neue Globalbudgetperiode übernommen werden, falls das Projekt in der Vorperiode noch nicht abgeschlossen werden konnte. Die nicht zweckgebundenen Reserven können in der Regel zur Hälfte auf die neue Periode übertragen werden. Der Regierungsrat kann Ausnahmen von der Regel bewilligen, wenn die Dienststelle einen erhöhten, nicht budgetierten Mittelbedarf in der folgenden Globalbudgetperiode nachweisen kann.

Die Übertragung beschliesst der Regierungsrat.

– § 39. *Verpflichtungskreditkontrolle (§ 56 WoVG)*

Hier wird bestimmt, dass die Dienststelle, welche über einen Verpflichtungskredit für einen bezeichneten Zweck verfügt, auch die Kontrolle darüber führt.

Keine spezielle Verpflichtungskreditkontrolle ist notwendig für Globalbudget-Verpflichtungskredite. Hier erfolgt die Übersicht über den beanspruchten Kredit und den Restkredit im Rahmen der Globalbudget-Berichterstattung im Geschäftsbericht und die Verpflichtungskredite werden „automatisch“, mit dem Ablauf der Globalbudgetperiode, abgerechnet.

– § 40. *Bewilligung von Nachtragskrediten (§ 59 WoVG)*

Hier wird die bewährte, in der abzulösenden Finanzhaushaltsverordnung verankerte Regelung übernommen. Damit wird gewährleistet, dass über kleinste Kreditüberschreitungen nicht der Regierungsrat befinden muss.

3.5.4 Internes Kontrollsystem

– § 41. *Allgemein*

Keine Bemerkungen.

§ 42. *Visumsregelung für Ausgaben*

Mit diesem Paragraphen werden die Dienststellen ermächtigt, die visumsberechtigten Personen selbst zu bestimmen. Weiter wird das bisher mit einem RRB festgehaltene sog. „Vieraugen-Prinzip“ (Kollektivunterschrift) in die Verordnung aufgenommen. Die Aufgaben der visumsberechtigten Personen und die Funktionen der einzelnen Visa (sachliches, rechnerisches etc.) sollen vom Amt für Finanzen festgelegt werden, ebenfalls das Verfahren. So wird die notwendige Flexibilität sichergestellt. Zudem wird die Verordnung nicht mit rein definitorischen Aussagen unnötig belastet.

Mit der Bestimmung, dass Belege in eigene Sache von der vorgesetzten Stelle zu visieren sind, wird das auch in der Privatwirtschaft verpönte Selbstkontrahieren (Auftragsvergaben an sich selbst) ausgeschlossen. Der entsprechende Absatz beinhaltet ebenfalls, dass andere Belege in eigener Sache wie Anträge auf Spesenentschädigungen, Rückerstattungen, etc., von der vorgesetzten Stelle zu visieren sind.

- § 43. *Kontrollsystem für Einnahmen*

Die Bestimmung, dass auch für die Einnahmen ein Kontrollsystem etabliert werden soll, ist neu. Zu spät eingeforderte Guthaben stellen auch Verluste (entgangene Zinsen) dar. Entsprechend sind nicht nur Bestimmungen in der Verordnung festzulegen, welche den ordnungsgemässen Ablauf der Ausgaben sicherstellen, sondern auch solche, welche das rechtzeitige Einfordern von Einnahmen kontrollieren.

3.5.5 Vermögensverwaltung und Zahlungsverkehr

- § 44. *Vermögensverwaltung, Zahlungsverkehr und Inventarisierung*

Hier wird auf eine Detailregulierung der Vermögensverwaltung, des Zahlungsverkehrs und der Inventarisierung verzichtet. Stattdessen wird die Regelungskompetenz dem Amt für Finanzen übertragen.

- § 45. *Fremdmittelaufnahme*

Die Kompetenz zur Aufnahme mittel- und langfristiger Mittel liegt gemäss Kantonsverfassung beim Regierungsrat. Da Angebote auf dem Kapitalmarkt nur sehr kurzfristige Gültigkeit haben (ca. 1 Stunde), soll im Sinne eines optimierten Ablaufs und einer erhöhten Flexibilität das Finanzdepartement ermächtigt werden, Schuldverpflichtungen zu unterschreiben.

Die Bestimmung zur Beschaffung kurzfristiger Mittel entspricht der heute in der abzulösenden Finanzhaushaltverordnung geregelten Praxis.

- § 46. *Annahme von Schenkungen und Legaten*

Schenkungen und Legate sind nicht immer nur von Vorteil. Es kann durchaus vorkommen, dass sich hinter einem auf den ersten Blick einträglichen Geschenk oder einem Legat Kosten verbergen, die in keinem Verhältnis zum Wert des entsprechenden Gegenstandes stehen. Um dies zu vermeiden, soll der Regierungsrat explizit über Annahme oder Ablehnung von Schenkungen und Legaten bestimmen.

- § 47. *Änderung von Erlassen*

a) RVOV

Die Aufhebung und die Anpassung verschiedener Paragraphen ergeben sich aus der gesetzgeberischen Vorgabe, wonach Strukturelles in der RVOV, Prozessuales in der WoVV zu regeln sind. Entsprechend fällt auch in § 10 RVOV der Aspekt der Führung durch die Departementsvorstehenden weg, bzw. in § 13 RVOV der Aspekt der Führung des Amtes, da Prozesssicht und daher einlässlich in WoVG und WoVV geregelt. Bei der Änderung von § 4 RVOV handelt es sich lediglich um einen Hinweis auf die detaillierte Regelung des Mitberichtsverfahrens in vorliegender Verordnung.

b) Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen

Vgl. Kommentar zu § 35.

c) Weisung über das Mitberichtsverfahren

Die Weisungen über das Mitberichtsverfahren sind neu in dieser Verordnung integriert.

- § 48. *Inkrafttreten*

Grundsätzlich soll die Verordnung gleichzeitig mit dem WoVG in Kraft treten. Die Paragraphen, welche den Budgetierungsprozess 2005 betreffen, sollen vorzeitig in Kraft treten.

4. **Beschluss**

Siehe nächste Seite.

Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

RRB Nr. 2004/1560 vom 6. Juli 2004

gestützt auf § 82 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003¹⁾)

beschliesst:

1. Geltungsbereich

§ 1. Allgemeines (§ 3 WoVG)

Diese Verordnung gilt für den gesamten Geltungsbereich nach § 3 WoVG sowie sinngemäss für die Leistungserbringer, die der wirkungsorientierten Verwaltungsführung aufgrund der Spezialgesetzgebung unterstellt sind, soweit diese nichts anderes bestimmt.

§ 2. Geltung für die Gerichtsverwaltung, die Parlamentsdienste und die kantonale Finanzkontrolle (§ 3 WoVG)

¹ Die Verordnung gilt sinngemäss für die Gerichtsverwaltung, die Parlamentsdienste und die kantonale Finanzkontrolle.

² Die Gerichtsverwaltungskommission, die Ratsleitung und die Finanzkontrolle bestimmen über die Aufgaben, die in dieser Verordnung dem Departement und dem Regierungsrat zugeordnet sind.

2. Wirkungsorientierte Führung

§ 3. Controlling (§ 8 WoVG)

¹ Das Controlling des Regierungsrates umfasst die gesamtstaatlichen Prozesse der politischen Planung, des Vollzugs des Voranschlags und der Geschäftsberichterstattung.

² Der Regierungsrat beschliesst auf Antrag des Finanzdepartementes über die stufengerechte Ausgestaltung des Controllingsystems und über die erforderlichen Steuerungsmassnahmen sowohl bezüglich der Leistungen als auch der verfügbaren Mittel.

³ Das Amt für Finanzen sorgt für das Controlling des Regierungsrates.

§ 4. Controlling Legislaturplan (§ 8 WoVG)

¹ Die Berichterstattung zum Legislaturplan erfolgt mit dem nächsten Plan.

² Die Staatskanzlei stellt die einheitliche Berichterstattung sicher.

§ 5. Controlling Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (§ 8 WoVG)

¹ Die Berichterstattung zum integrierten Aufgaben- und Finanzplan erfolgt mit dem nächsten Plan.

² Sie enthält Aussagen zur Zielerreichung, eine Übersicht über die Abweichungen von der ursprünglichen Planung sowie einen Massnahmenplan.

§ 6. Controlling Globalbudgets (§ 8 WoVG)

¹⁾ Abl. vom 11. Juni 2004.

¹ Die Dienststellen erstatten halbjährlich Bericht über das Ergebnis ihres Globalbudgets an den Regierungsrat, die Finanzkontrolle und an die kantonsrätlichen Sach- und Aufsichtskommissionen.

² Die Berichterstattung gibt Auskunft über den Grad der Erreichung der Finanz- und Leistungsziele. Der Halbjahresbericht enthält eine Jahresendprognose. Bei Planabweichungen werden die notwendigen Korrekturmassnahmen aufgezeigt.

§ 7. Aufgabenbereich (§ 14 WoVG)

¹ Der Regierungsrat beschliesst für jede Amtsperiode die Aufgabenbereiche.

² Er verteilt die Aufgabenbereiche auf die Departemente und umschreibt die Leistungen, welche aufgrund von Legislaturplan und Integriertem Aufgaben- und Finanzplan jährlich zu erbringen sind.

3. Planungs- und Budgetierungsprozess

§ 8. Legislaturplan (§ 15 WoVG)

Die Staatskanzlei bereitet den Legislaturplan zusammen mit den Departementen vor.

§ 9. Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (§ 16 WoVG)

Das Amt für Finanzen bereitet den integrierten Aufgaben- und Finanzplan zusammen mit den Departementen vor.

§ 10. Budgetstruktur (§ 18 WoVG)

¹ Das Finanzdepartement bereitet die Budgetstruktur zusammen mit den anderen Departementen vor.

² Der Regierungsrat stellt mit dem letzten Voranschlag vor Beginn der neuen Amtsperiode Antrag an den Kantonsrat.

³ Die Budgetstruktur gilt für die vier auf das Wahljahr folgenden Kalenderjahre.

§ 11. Mehrjährige Globalbudgets (§ 20 WoVG)

¹ Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat jedes Globalbudget, welches in eine neue Globalbudgetperiode startet, einzeln zum Beschluss.

² Die Botschaft enthält insbesondere folgende Angaben:

- a) die gesetzlichen Grundlagen für die Aufgabenerfüllung;
- b) die Produktegruppen mit den dazugehörigen Zielen, Indikatoren und Standards;
- c) die Produkte je Produktgruppe und
- d) den Verpflichtungskredit oder die Ertragsüberschussvorgabe für die Globalbudgetperiode.

§ 12. Budgetierungsprozess (§ 22 WoVG)

¹ Der Regierungsrat erlässt Weisungen zur Erreichung der finanziellen und leistungsmässigen Budgetvorgaben.

² Das Finanzdepartement stellt den fristgerechten und zweckmässigen Ablauf des Budgetierungsprozesses sicher.

§ 13. Geschäftsbericht (§ 24 WoVG)

¹ Das Finanzdepartement bereitet den Geschäftsbericht zusammen mit den anderen Departementen vor.

² Die Departemente sind für die Vollständigkeit und Richtigkeit ihrer Daten verantwortlich.

4. Steuerung durch den Regierungsrat und die Departemente

§ 14. Koordination (§ 26 WoVG)

¹ Der Regierungsrat bezeichnet das für ein Geschäft verantwortliche sowie bei departementsübergreifenden Geschäften das federführende Departement. Das bezeichnete Departement sorgt für die sachgerechte Planung, Koordination und Umsetzung mit andern Dienststellen.

² Die Staatskanzlei führt die Geschäftskontrolle für alle Regierungsgeschäfte.

³ Dienststellen mit departementsübergreifender Fach- oder Prozessverantwortung verfügen über entsprechende Weisungsrechte. Die Departemente werden informiert. Im Konfliktfall entscheidet der Regierungsrat.

§ 15. Koordinationskommission

¹ Die Koordinationskommission wirkt im Auftrag des Regierungsrates bei der Planung, bei der Vorbereitung und beim Vollzug seiner Geschäfte mit, bereitet in wichtigen Fragen eine einheitliche Strategie vor und überprüft den Vollzug des Legislaturplanes.

² Der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin führt den Vorsitz.

§ 16. Jahresplan (§ 27 WoVG)

¹ Die Ziele des Jahresplanes sind messbar und wirkungsorientiert zu definieren und mit den dafür notwendigen finanziellen Mitteln zu verknüpfen.

² Der Jahresplan ist dem Regierungsrat zur Kenntnis zu bringen.

³ Die Staatskanzlei gibt die Struktur und Form vor.

§ 17. Führung des Departementes und ihm unterstellten Dienststellen (§ 25 WoVG)

¹ Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin führt das Departement über Zielvereinbarungen. Soweit erforderlich verfügt er oder sie im Rahmen der Gesetzgebung über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte.

² Das Departementssekretariat unterstützt den Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin in der Führung des Departements.

³ Die Linienvorgesetzten führen ihre Dienststellen über Zielvereinbarungen.

§ 18. Leistungs- und Saldozuweisung (28 WoVG)

¹ Werden die Leistungen für ein Globalbudget departementsübergreifend erbracht, entscheidet der Regierungsrat über die Leistungs- und Saldozuweisung auf die einzelnen Leistungserbringer.

² Werden die Leistungen für ein Globalbudget durch mehrere Dienststellen im gleichen Departement erbracht, entscheidet der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin über die Leistungs- und Saldozuweisung auf die einzelnen Leistungserbringer.

§ 19. Jahreskontrakte (29 WoVG)

¹ Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin legt im Jahreskontrakt mit den eigenen Dienststellen sowie in Verträgen mit öffentlichen und privaten Leistungserbringern die leistungsmässigen und finanziellen Jahresziele sowie die Indikatoren und Standards bis auf die Stufe Produkt fest.

² Die Spezialgesetzgebung bleibt vorbehalten.

§ 20. Preisgestaltung gewerbliche Tätigkeit (§ 31 WoVG)

¹ Die Grundlage für die verrechenbaren Kosten für gewerbliche Tätigkeiten bilden die in der Produktgruppenrechnung ausgewiesenen Kosten.

² Die Kosten der Produktgruppenrechnung enthalten

- a) alle Aufwände der Erfolgsrechnung,
- b) die internen Verrechnungen,
- c) die Overheadkosten sowie
- d) die übrigen Abgrenzungen zwischen der Finanzbuchhaltung und der Produktegruppenrechnung.

³ Zur Erzielung marktgerechter Preise kann der Regierungsrat die Kosten der Produktegruppenrechnung um einen Zuschlag erhöhen. Er legt diesen Zuschlag mit der Bewilligung der gewerblichen Tätigkeit fest.

§ 21. Aufträge an Dritte (§ 32 WoVG)

¹ Werden selbständige Leistungen vergeben, ist vertraglich sicherzustellen, dass

- a) Wirkungsziele und Resultate mess- und überprüfbar sind und evaluiert werden;
- b) die geforderte Qualität erreicht wird;
- c) der Rechtsschutz gewährleistet ist.

² Der Regierungsrat entscheidet über die Vergabe von Teilleistungen an Dritte, welche den Betrag von 50'000 Franken übersteigen.

§ 22. Selbständige Leistung (§ 32 WoVG)

Selbständige Leistungen im Sinne von § 32 WoVG sind als Produkte definiert oder bilden eine Leistungseinheit, die vom Empfänger genutzt werden kann und sich als Kostenträger eignet (§ 11 WoVG). Sie werden von Dritten unter eigener Verantwortung erbracht.

§ 23. Teilleistung (§ 32 WoVG)

Teilleistungen umfassen einen wesentlichen Beitrag zu einer selbständigen Leistung, der unter der Verantwortung einer Dienststelle von Dritten erbracht wird. Die blosser Erfüllungshilfe gilt nicht als Teilleistung.

§ 24. Bestimmung und Verteilung der Overheadkosten

Der Regierungsrat legt jährlich die Overheadkosten und deren Verteilung auf die Erbringer staatlicher Leistungen fest.

§ 25. Interne Leistungsbezüge und -verrechnungen (§ 33 WoVG)

¹ Der Regierungsrat entscheidet periodisch über die intern zu beziehenden Leistungen und über die Verrechnungspreise.

² Der Aufwand für interne Verrechnungen ist auf ein Minimum zu beschränken. Wenn immer möglich sind Pauschalabgeltungen vorzusehen.

³ Als anrechenbare Kosten nach § 33 Absatz 4 WoVG gelten die Kosten der Produktgruppenrechnung nach § 20 Absatz 2 dieser Verordnung.

§ 26. Mitberichtsverfahren

¹ Zur Vorbereitung der Regierungsratsbeschlüsse lädt das antragstellende Departement jene Departemente zum Mitbericht ein, die einen sachlichen Bezug zum Geschäft haben.

² Dem Finanzdepartement werden alle Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen zum Mitbericht unterbreitet.

5. Haushaltführung

5.1 Rechnungslegung und Zuständigkeiten

§ 27. Haushaltführung und Organisation des Rechnungswesens

Das Amt für Finanzen sorgt für ein zweckmässiges, gesetzeskonformes und revisionssicheres Rechnungswesen.

§ 28. Rechnungsarten (§ 35 WoVG)

¹ Die finanzwirtschaftliche Rechnung setzt sich zusammen aus der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung und der Bilanz.

² Die betriebswirtschaftliche Rechnung basiert auf der Erfolgs- und der Investitionsrechnung. Die Erfolgsrechnung wird ergänzt mit den internen Verrechnungen sowie den Abgrenzungskosten.

³ Die Produktgruppenrechnung gibt je Produktgruppe Auskunft

a) auf der Finanzseite über die Kosten, die Erlöse und den Saldo

b) auf der Leistungsseite über die Ziele, die Indikatoren und die Standards.

§ 29. Investitionsrechnung (§ 39 WoVG)

Investitionsausgaben von mehr als 50'000 Franken für den gleichen Gegenstand sind der Investitionsrechnung zu belasten.

§ 30. Spezialfinanzierungen (§ 43 WoVG)

Verlustvorträge nach § 43 Absatz 3 WoVG sind durch zukünftige Ertragsüberschüsse der Spezialfinanzierungen in der Regel innert 3 Jahren nach der erstmaligen Bilanzierung abzutragen.

§ 31. Anhang (§ 45 WoVG)

Der Anhang der Jahresrechnung enthält insbesondere

- a) einen Hinweis auf das zugrunde liegende Regelwerk und die Abweichungen davon;
- b) eine Beschreibung des Rechnungskreises der Jahresrechnung;
- c) die Bürgschaften, Eventualverpflichtungen und -guthaben sowie Pfandbestellungen zugunsten Dritter;
- d) die nichtbilanzierten Leasingverpflichtungen;
- e) die Verbindlichkeiten gegenüber Vorsorgeeinrichtungen;
- f) die Beteiligungen und Darlehen des Finanz- und Verwaltungsvermögens;
- g) die mittel- und langfristigen Schulden;
- h) die Rückstellungen und Reserven;
- i) die zugesicherten, noch nicht ausbezahlten Staatsbeiträge nach Aufgabenbereichen;
- j) die Mietverträge mit einer Laufzeit von 20 und mehr Jahren;
- k) die Finanzinstrumente;
- l) ergänzende Informationen zu Positionen der Jahresrechnung sowie zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Bedeutung sind.

§ 32. Gewährleistungsbereich

Der Regierungsrat überprüft jährlich gestützt auf Bericht und Antrag der Finanzkontrolle die Verpflichtungen des Kantons aus Gewährleistungen gegenüber Dritten.

§ 33. Bewertungsgrundsätze (§ 46 WoVG)

¹ Wird Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen übertragen, ist diesem neben dem Beschaffungs- oder Herstellungswert eine angemessene Verzinsung zu belasten. Der Übertragungswert darf den Verkehrswert nicht übersteigen.

² Die Verluste oder die Veräusserungsgewinne aus den vorsorglich erworbenen Liegenschaften aus Mitteln einer Spezialfinanzierung sind dieser zu belasten oder gutzuschreiben.

³ Vermögenswerte, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht benötigt werden, sind vom Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen zu übertragen und neu zu bewerten.

⁴ Vermögenswerte sind an Dritte zum Verkehrswert zu veräussern, soweit keine öffentlichen Interessen eine Vergünstigung rechtfertigen.

⁵ Der Regierungsrat beschliesst einheitliche Kriterien zur Bewertung des Finanzvermögens. Er bestimmt gestützt darauf alle vier Jahre den Verkehrswert des Finanzvermögens.

§ 34. Besondere Rechnungsmodelle (§ 49 WoVG)

Der Regierungsrat kann die Führung eines besonderen Rechnungsmodells bewilligen, wenn rechtliche, betriebliche oder branchenspezifische Vorgaben es erfordern.

5.2 Ausgaben, Ausgabenbewilligungen

§ 35. Vollzug Voranschlag

¹ Die Departemente können über ihre Voranschlagskredite selbständig verfügen, sofern die einzelne Ausgabe den Betrag von 100'000 Franken nicht übersteigt oder Betrag und Empfänger eindeutig bestimmt sind. Für die Vergabe von Teilleistungen gilt § 21 Abs. 2.

² Die Departemente können ihre Befugnisse nach Absatz 1 vollständig oder teilweise an ihre Dienststellen delegieren.

5.3 Kreditwesen

§ 36. Leasing

Leasingverträge bedürfen der Zustimmung des Regierungsrates oder des Kantonsrates. Die Ausgabebefugnis bestimmt sich nach der Summe der vereinbarten jährlichen Leasingraten.

§ 37. Zuweisung von Verbesserungen gegenüber der Saldovorgabe in die Reserven und deren Verwendung (§ 58 WoVG)

¹ Verbesserungen der Saldovorgaben nach § 58 Absatz 3 Buchstaben a) und b) WoVG gelten als zweckgebundene Globalbudgetreserven. Die Dienststellen haben die Zuweisung zu begründen.

² Die zweckgebundenen Globalbudgetreserven nach Absatz 1 dürfen nur für das ursprünglich vorgesehene Projekt oder die ursprünglich vorgesehenen Leistungen verwendet werden. Wird ganz oder teilweise auf das Projekt oder auf die Leistungserbringung verzichtet oder werden diese mit andern Mitteln finanziert, werden die nicht beanspruchten zweckgebundenen Reserven zugunsten der allgemeinen Staatsrechnung aufgelöst.

³ Die Verwendung der zweckgebundenen Globalbudgetreserven ist im Nachtragskreditverfahren nach § 59 Absatz 4 Buchstabe c) WoVG zu bewilligen.

⁴ Verbesserungen gegenüber der Saldovorgabe nach § 58 Absatz 3 Buchstabe c) WoVG weist der Regierungsrat den nicht zweckgebundenen Reserven zu, sofern die Dienststelle nachzuweisen vermag, dass sie alle Produktgruppenziele erreicht hat. Soweit die Ziele einer Produktgruppe nicht erreicht sind, verfallen in der Regel die entsprechenden Verbesserungen gegenüber der Saldovorgabe.

⁵ Die nicht zweckgebundenen Globalbudgetreserven dienen den Dienststellen zur Deckung unvorgesehener Aufwände und Ertragsausfälle bei der Erfüllung des Leistungsauftrages. Die Reserveverwendung ist im Nachtragskreditverfahren nach § 59 Absatz 4 Buchstabe c) WoVG zu bewilligen.

§ 38. Übertrag der Globalbudgetreserven am Ende der Globalbudgetperiode

Der Regierungsrat überträgt am Ende der Globalbudgetperiode

- a) zweckgebundene Globalbudgetreserven nach § 37 Absatz 1 vollumfänglich und
- b) nicht zweckgebundene Globalbudgetreserven nach § 37 Absatz 4 in der Regel zur Hälfte auf die neue Globalbudgetperiode.

39. Verpflichtungskreditkontrolle (§ 56 WoVG)

¹ Wer über einen Verpflichtungskredit nach § 56 Abs.1 lit. a) WoVG verfügt, führt eine Verpflichtungskreditkontrolle.

² Der Verpflichtungskredit ist brutto abzurechnen, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist und die Beiträge Dritter eingegangen sind, das Vorhaben aufgegeben oder innert 5 Jahren nach Beschluss des Kantonsrates keine Verpflichtungen eingegangen worden sind.

³ Der Regierungsrat genehmigt die Abrechnung.

§ 40. Bewilligung von Nachtragskrediten (§ 59 WoVG)

Das Amt für Finanzen übt die Zuständigkeit zur Bewilligung von Nachtragskrediten nach § 59 Absatz 4 WoVG aus.

5.4 Internes Kontrollsystem

§ 41. Allgemein

Die Dienststellen haben alle notwendigen organisatorischen Massnahmen zu treffen, um die Verwaltungsprozesse und -tätigkeiten effektiv, effizient und sicher abzuwickeln, die Zuverlässigkeit der Finanz- und Führungsdaten zu gewährleisten und die Gesetze und Verordnungen einzuhalten.

§ 42. Visumsregelung für Ausgaben

¹ Jeder Ausgabenbeleg muss von zwei, von den Dienststellen zu bestimmenden Personen visiert werden.

² Belege in eigener Sache sind von der vorgesetzten Stelle zu visieren.

³ Das Amt für Finanzen legt die Aufgaben der visumsberechtigten Personen und das Verfahren fest.

§ 43. Kontrollsystem für Einnahmen

Die Dienststellen stellen die Vollständigkeit und Richtigkeit der Einnahmen mit einem zweckmässigen Kontrollsystem sicher.

5.5 Vermögensverwaltung und Zahlungsverkehr

§ 44. Vermögensverwaltung, Zahlungsverkehr und Inventarisierung

Das Amt für Finanzen regelt und leitet die Vermögensverwaltung, den Zahlungsverkehr und die Inventarisierung.

§ 45. Anlagen und Fremdmittelaufnahme

¹ Das Finanzdepartement unterzeichnet Schuldverpflichtungen zur Aufnahme von mittel- und langfristigen Mitteln.

² Das Amt für Finanzen plant die Tresorerie, beschafft die kurzfristigen Mittel zur Erhaltung der ständigen Zahlungsbereitschaft und sorgt für die zinsgünstige Anlage der Gelder des Finanzvermögens.

§ 46. Annahme von Schenkungen und Legaten

Der Regierungsrat beschliesst über die Annahme von Schenkungen und Legaten.

6. Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 47. Änderung von Erlassen

a) Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 11. April 2000¹⁾

§ 4 Absatz 1 lautet neu:

¹⁾ GS 95, 112 (BGS 122.112).

¹ Der Regierungsrat fasst seine Beschlüsse in der Regel gestützt auf schriftliche Erwägungen und Anträge der Departemente sowie nach abgeschlossenem Mitberichtsverfahren nach § 23 Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

§ 10 lautet neu:

§ 10. Organisation des Departementes

Der Departementvorsteher oder die Departementvorsteherin bestimmt die Grundzüge der Organisation des Departementes und der Ämter.

§ 13 lautet neu:

§ 13. Organisation des Amtes

Der Chef oder die Chefin des Amtes bestimmt die Detailorganisation des Amtes.

Die §§ 5, 11, 12, 14 und 15 sind aufgehoben.

b) Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 17. Dezember 1996¹⁾

§ 9 Abs. 3 Buchstabe a) lautet neu:

a) Für Aufträge bis zu 100'000 Franken: das in der Sache verantwortliche Departement.

c) Weisung über das Mitberichtsverfahren und die Folgekosten von Kreditvorlagen vom 23. Februar 1982²⁾

Die Weisung über das Mitberichtsverfahren und die Folgekosten von Kreditvorlagen vom 23. Februar 1982 ist aufgehoben.

§ 48. Inkrafttreten

¹⁾ Diese Verordnung tritt mit Ausnahme der in Absatz 2 aufgeführten Bestimmungen am 1. Januar 2005 in Kraft.

²⁾ Die §§ 10, 11, 12 und 13 treten rückwirkend am 1. Juli 2004 in Kraft.

³⁾ Vorbehalten bleibt das Einspruchsrecht des Kantonsrates.



Dr. Konrad Schwaller

Staatschreiber

Verteiler RRB

Parlamentsdienste

Staatskanzlei SAN (Einleitung Einspruchsverfahren)

Amt für Finanzen (15)

Departemente (je 10)

GS

BGS

Veto Nr. 48 Ablauf der Einspruchsfrist: 16. September 2004.

¹⁾ GS 93, 1307 (BGS 721.55).

²⁾ GS 89, 20 (BGS 611.223).