

***Budgetstruktur für die Jahre 2010 - 2013;
Bestimmung der Globalbudgets und der Produktgruppen***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 2. September 2008, RRB Nr. 2008/1503

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommissionen

Finanzkommission

Bildungs- und Kulturkommission

Justizkommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	6
1.1 Das Wesen der Budgetstruktur	6
1.2 Geltungsdauer der Budgetstruktur	7
2. Die Geltungsdauer des Beschlusses über die Budgetstruktur 2010– 2013 für die einzelnen Globalbudgets	7
3. Auswirkungen	7
4. Rechtliches	8
5. Antrag	8
6. Beschlussesentwurf	11

Beilagen

Beilage 1	Graphik: Zusammenhang zwischen Globalbudgetperioden und Budgetstruktur
Beilage 2	Tabelle: Globalbudgets und ihre Produktgruppen

Kurzfassung

Die Definition der Budgetstruktur ist ein wichtiges Element des Solothurner WoV-Modells, um das Gleichgewicht der Gewalten aufrecht zu erhalten. Das Instrument der Budgetstruktur wurde im Kanton Solothurn in den gesetzlichen Grundlagen zur definitiven und flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verankert und kommt nun für die Jahre 2010 bis 2013 zum zweiten Mal zur Anwendung.

Mit der Definition über die Budgetstruktur besitzt der Kantonsrat ein Steuerungsinstrument im Bereich der Budgetierung, mit welchem er periodisch, alle vier Jahre, die Trennlinie der Gewaltenteilung im Budgetbereich festlegt. Mit der Budgetstruktur bestimmt er, für welche Aufgaben ein Globalbudget zu erstellen ist und welche Produktgruppen darin enthalten sein sollen. Er legt demnach fest, auf welcher Aggregationsebene er die Saldovorgabe auf der Finanzseite des Globalbudgets bewilligt und für welche Produktgruppen er die (Wirkungs)-Ziele beschliesst (Leistungsseite des Globalbudgets).

Nach § 10 der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 6. Juli 2004 (WoVV; BGS 115.11) gilt der Beschluss über die Budgetstruktur für vier auf das Wahljahr folgende Jahre. Für den vorliegenden Beschlussesentwurf sind dies die Jahre 2010–2013. Da nicht alle Globalbudgets zum gleichen Zeitpunkt in eine neue Globalbudgetperiode starten und die Länge der Globalbudgetperiode (in der Regel 3 Jahre, ausnahmsweise auch nur 2 Jahre) nicht identisch ist mit der Geltungsdauer der Budgetstruktur, befinden sich einige Globalbudgets zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses zur Budgetstruktur noch mitten in der Globalbudgetperiode. Globalbudgets, deren Globalbudgetperiode über das Inkraftsetzungsdatum der vierjährigen Budgetstruktur (1. Januar 2010) hinausreichen, werden erst nach Ablauf der Globalbudgetperiode an die neue Budgetstruktur angepasst.

Wir schlagen Ihnen in dieser Vorlage die Errichtung von 43 Globalbudgets in der Erfolgsrechnung vor. Diese 43 Globalbudgets beinhalten 120 Produktgruppen.

Da die unterschiedlichen Laufzeiten von Verpflichtungskrediten und mehrjährigen Projekten in der Investitionsrechnung zu Problemen führten, wird dem Kantonsrat mit dem Voranschlag 2009 beantragt, inskünftig auf Globalbudgets im Rahmen der Investitionsrechnung zu verzichten (RRB Nr. 2008/1223 vom 1. Juli 2008). Die neue Regelung sieht vor, dass Globalbudgetkredite der Investitionsrechnung durch mehrjährige Verpflichtungskredite für Gross- und Kleinprojekte ersetzt werden. Dadurch ist eine rechtmässige, transparente, einfache und einheitliche Handhabung der Verpflichtungskredite im Investitionsbereich gewährleistet und es entsteht weder ein Informationsverlust noch ein Steuerungsverlust für den Kantonsrat.

Mit der vorgeschlagenen Budgetstruktur der Erfolgsrechnung hat der Kantonsrat insgesamt die Saldi von 43 Globalbudgets und die Ziele von 120 Produktgruppen (Leistungsseite des Globalbudgets) zu beschliessen.

Budgetstruktur	Anzahl Globalbudgets	Anzahl Produktgruppen
2006 – 2009	43	124
2010 – 2013	43	120

Unser Vorschlag entspricht den Globalbudgets und den Produktgruppen, wie Sie sie im Voranschlag 2009 vorfinden. Da dieser Beschluss erst ab 2010 gilt, werden bei einzelnen GB-Vorlagen, welche 2009 in eine neue GB-Periode starten, schon entsprechende Änderungen in der Budgetstruktur beantragt.

Sehr geehrter Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf Budgetstruktur für die Jahre 2010 – 2013 zur Bestimmung der Globalbudgets und der Produktgruppen.

1. Ausgangslage

Die Definition der Budgetstruktur ist ein wichtiges Element des Solothurner WoV-Modells, um das Gleichgewicht der Gewalten aufrecht zu erhalten. Das Element der Budgetstruktur wurde im Kanton Solothurn in den gesetzlichen Grundlagen zur definitiven und flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verankert und kommt nun für die Jahre 2010 bis 2013 zum zweiten Mal zur Anwendung.

1.1 Das Wesen der Budgetstruktur

Mit der Definition der Budgetstruktur besitzt der Kantonsrat ein Steuerungsinstrument im Bereich der Budgetierung, mit welchem er periodisch, alle vier Jahre, die Trennlinie der Gewaltenteilung im Budgetbereich festlegt. Mit der Budgetstruktur bestimmt er, für welche Aufgaben ein Globalbudget zu erstellen ist und welche Produktgruppen darin enthalten sein sollen. Er legt demnach fest, auf welcher Aggregationsebene er die Saldovorgabe auf der Finanzseite des Globalbudgets festlegt und für welche Produktgruppen er die (Wirkungs)-Ziele beschliesst (Leistungsseite des Globalbudgets).

Die im Bereich der Budgetierung definierte Trennlinie der Gewaltenteilung im solothurnischen WoV-Modell kann schematisch wie folgt dargestellt werden:

	Finanzseite	Leistungsseite
Globalbudget-Ebene	Saldo	Ziele
Produktgruppe-Ebene	Kosten / Erlös	Ziele
		Indikat. / Stand.
Produkte-Ebene	Kosten / Erlös	Ziele Indikat. / Stand.

	= Kompetenz des KR		= Kompetenz des RR
---	--------------------	---	--------------------

Abb. 1 Kompetenzen über Leistungen und Finanzen, aufgeteilt auf die drei Ebenen

1.2 Geltungsdauer der Budgetstruktur

Die Budgetstruktur soll nach § 18 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoVG; BGS 115.1) und § 10 der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 6. Juli 2004 (WoVV; BGS 115.11) dem Kantonsrat mit dem letzten Voranschlag vor Beginn der neuen Amtsperiode vorgelegt werden. Der Beschluss über die Budgetstruktur gilt dann für die vier auf das Wahljahr folgenden Jahre.

2. Die Geltungsdauer des Beschlusses über die Budgetstruktur 2010– 2013 für die einzelnen Globalbudgets

Die einzelnen drei- und ausnahmsweise zweijährigen Globalbudgets starten zu unterschiedlichen Zeitpunkten in eine neue Globalbudgetperiode. Dementsprechend gibt es Globalbudgets mit einer Globalbudgetperiode 2008–2010, andere mit einer Periode 2009–2011, wieder andere mit einer Globalbudgetperiode 2010–2012 und ausserdem auch einige wenige Globalbudgets mit der Periode 2009–2010. Während die Globalbudgetperiode im Normalfall 3 Jahre, ausnahmsweise auch für nur 2 Jahre gilt, wird die Budgetstruktur für 4 Jahre beschlossen.

Die vierjährige Geltungsdauer der Budgetstruktur ist demzufolge nicht identisch mit den Globalbudgetperioden. Dies hat zur Folge, dass einige Globalbudgets bei Inkrafttreten der neuen Budgetstruktur im Jahr 2010 noch mitten in einer laufenden Globalbudgetperiode sind. Dies betrifft die Globalbudgets mit den Perioden 2008–2010, 2009–2010 und 2009–2011. Diese Globalbudgets, deren Globalbudgetperiode über das Inkraftsetzungsdatum der vierjährigen Budgetstruktur hinausreichen, werden erst nach Ablauf der Globalbudgetperiode an die neue Budgetstruktur angepasst (vgl. für eine graphische Darstellung des Zusammenhangs zwischen Globalbudgetperioden und Budgetstruktur: Beilage 1.)

Auch wenn die Geltungsdauer der Budgetstruktur nach § 18 WoVG auf vier Jahre festgelegt wird, kann bei Bedarf auf den Beschluss zurückgekommen und die Struktur eines laufenden oder eines in eine neue Periode startenden Globalbudgets geändert werden. Dies erfordert dann einen expliziten Kantonsratsbeschluss.

Von dieser Möglichkeit hat der Kantonsrat in der letzten Legislaturperiode auch rege Gebrauch gemacht. Von der im Jahre 2005 bewilligten Budgetstruktur 2006 – 2009 der Erfolgsrechnung blieben lediglich 21 der 43 Globalbudgets unverändert.

3. Auswirkungen

Mit dem Beschluss zur Budgetstruktur hat der Kantonsrat ein budgetäres Steuerungsinstrument erhalten. Es dient der Aufrechterhaltung des Gewaltenteilungs-Gleichgewichtes unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen unter WoV. Mit dem Beschluss zur Budgetstruktur kann der Kantonsrat selbst bestimmen, wie detailliert er seine Steuerung der Finanzen und Leistungen wahrnehmen will. Er kann alle vier Jahre seine Einflussnahme im Budgetprozess neu festlegen und auf die zur Zeit des Beschlusses vorherrschende politische Bedeutung einer Aufgabe ausrichten.

Im Bereich der finanziellen Steuerung tut dies der Kantonsrat, indem er die Anzahl Globalbudgets festlegt: Je mehr Globalbudgets er beschliesst, desto detaillierter, aber auch aufwändiger ist die finanzielle Steuerung. Auf der Leistungsseite legt der Kantonsrat den Detaillierungsgrad fest, indem er bestimmt, wieviele und welche Produktgruppen ein Globalbudget umfassen soll. Die Produktgruppe ist die Ebene, auf welcher er im Rahmen der mehrjährigen Globalbudgetvorlagen bzw. im Rahmen des jährlichen Voranschlags die (Wirkungs)-Ziele vorgibt.

Da die unterschiedlichen Laufzeiten von Verpflichtungskrediten und mehrjährigen Projekten in der Investitionsrechnung zu Problemen führten, wird dem Kantonsrat mit dem Voranschlag 2009 beantragt, inskünftig auf Globalbudgets im Rahmen der Investitionsrechnung zu verzichten (RRB Nr. 2008/1223 vom 1. Juli 2008). Die neue Regelung sieht vor, dass Globalbudgetkredite der Investitionsrechnung durch mehrjährige Verpflichtungskredite für Gross- und Kleinprojekte ersetzt werden. Ein Informationsverlust für den Kantonsrat liegt nicht vor. Im Gegenteil, durch die Aufteilung der Investitionsprojekte in Gross- und Kleinprojekte in Verbindung mit der neu geschaffenen Mehrjahresplanung werden präzisere Informationen systematisch bereitgestellt. Ebenso wenig ist ein Steuerungsverlust zu befürchten, da dem Kantonsrat jährlich mehrere projektspezifische Verpflichtungskredite pro Dienststelle beantragt werden.

4. Rechtliches

Dieser Beschluss ist nach Art. 37 Abs. 1 Buchst. c) i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Buchst. b) der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1986¹ vom fakultativen Referendum ausgeschlossen.

Im folgenden Beschlussesentwurf sind auch die Globalbudgets „Stabsdienstleistungen für den Kantonsrat“ (Ziffer 1.1), „Staatsaufsichtswesen“ (Ziffer 1.27) und „Gerichte“ (Ziffer 1.43) aufgeführt. Diese sind nicht Gegenstand des Antrages des Regierungsrates, sondern werden von den jeweiligen Dienststellen selbständig eingebracht. Gleichwohl müssen sie vom Kantonsrat im Rahmen des Beschlusses über die Budgetstruktur beschlossen werden. Aus Effizienzgründen werden sie deshalb in diesen Beschlussesentwurf integriert.

5. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

¹ BGS 111.1

Esther Gassler
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

6. Beschlussesentwurf

Budgetstruktur für die Jahre 2010 - 2013; Bestimmung der Globalbudgets und der Produktgruppen

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹, § 18 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003², nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 2. September 2008 (RRB Nr. 2008/1503), beschliesst:

1. In der Erfolgsrechnung werden folgende Globalbudgets mit den dazuhörigen Produktgruppen erstellt:
 - 1.1 Globalbudget „Stabsdienstleistungen für den Kantonsrat“ mit der Produktgruppe „Parlamentsdienste“;
 - 1.2 Globalbudget „Dienstleistungen der Staatskanzlei“ mit den 2 Produktgruppen „Führungsunterstützung“ und „Dienstleistungen für Departemente und Öffentlichkeit“;
 - 1.3 Globalbudget „Drucksachen und Lehrmittel“ mit den 3 Produktgruppen „Lehrmittel“, „Büromaterial und Reinigungsmaterial“ und „Drucksachen“;
 - 1.4 Globalbudget „Führungsunterstützung Bau- und Justizdepartement“ mit der Produktgruppe „Führungsunterstützung Departementsvorsteher“;
 - 1.5 Globalbudget „Raumplanung“ mit den 3 Produktgruppen „Planung“, „Natur und Landschaft“ und „Baugesuche / Grossprojekte“;
 - 1.6 Globalbudget „Hochbau“ mit den 3 Produktgruppen „Neubauten / Umbauten inkl. Sanierungen“, „Instandhaltung / Instandsetzung“ und „Immobilienmanagement“;
 - 1.7 Globalbudget „Strassenbau“ mit den 2 Produktgruppen „Planung, Projektierung und Realisierung Kantonsstrassen“ und „Betrieb und Instandhaltung Kantonsstrassen“;
 - 1.8 Globalbudget „Öffentlicher Verkehr“ mit der Produktgruppe „Öffentlicher Verkehr und Gesamtverkehr“;
 - 1.9 Globalbudget „Umwelt“ mit den 5 Produktgruppen „Dienste“, „Boden“, „Wasser“, „Luft“ und „Stoffe“;
 - 1.10 Globalbudget „Denkmalpflege und Archäologie“ mit den 2 Produktgruppen „Denkmalpflege“ und „Archäologie“;

¹ BGS 111.1

² BGS 115.1

- 1.11. Globalbudget „Geoinformation“ mit den 2 Produktgruppen „Amtliche Vermessung“ und „SO! GIS-Koordination“;
- 1.12. Globalbudget „Jugendanwaltschaft“ mit der Produktgruppe „Jugendanwaltschaft“;
- 1.13. Globalbudget „Staatsanwaltschaft“ mit der Produktgruppe „Strafverfolgung“;
- 1.14. Globalbudget „Führungsunterstützung Departement für Bildung und Kultur“ mit den 3 Produktgruppen „Führungsunterstützung / Dienstleistungen“, „Chancengleichheit“ und „Kirchenwesen“;
- 1.15. Globalbudget „Volksschulen und Kindergarten“ mit den 2 Produktgruppen „Steuerung von Volksschule und Kindergarten“ und „Dienstleistungen“;
- 1.16. Globalbudget „Berufsbildung und Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, Führung und Koordination der Berufs-, Mittel- und Hochschulen“ mit den 4 Produktgruppen „Betriebliche und schulische Berufsbildung“, „Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung“, „Präventionsmassnahmen Schnittstelle Sekundarstufe“ und „Führung und Koordination der Mittel- und Hochschulen“;
- 1.17. Globalbudget „Kultur und Sport“ mit den 3 Produktgruppen „Kulturpflege / Kulturförderung“, „Museum Altes Zeughaus“ und „Sport“;
- 1.18. Globalbudget „Mittelschulbildung“ mit den 3 Produktgruppen „Maturitätsschulen (MAR)“, „Untergymnasien/sekundarschulen P“ und „Fachmittelschulen (FMS)“;
- 1.19. Globalbudget „Fachhochschulbildung“ mit den 3 Produktgruppen „Fachhochschule Nordwestschweiz“, „Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung“ und „Dienstleistungen FHNW“;
- 1.20. Globalbudget „Berufsschulbildung“ mit den 3 Produktgruppen „Grundbildung“, „Erwachsenenbildung“ und „Ausbildung Höhere Fachschule für Technik“;
- 1.21. Globalbudget „Berufsbildung im Gesundheitsbereich“ mit den 2 Produktgruppen „Ausbildung Stufe Sek II im Gesundheitsbereich“ und „Ausbildung Tertiärstufe im Gesundheitsbereich“;
- 1.22. Globalbudget „Führungsunterstützung Finanzdepartement und Amtschreibereiaufsicht“ mit der 2 Produktgruppen „Führungsunterstützung“ und „Amtschreibereiaufsicht“;
- 1.23. Globalbudget „Finanzen und Statistik“ mit den 3 Produktgruppen „Planung und Reporting“, „Finanz-/Controllerdienstleistungen und SAP“ und „Statistik“;
- 1.24. Globalbudget „Personalwesen“ mit den 3 Produktgruppen „Personalentwicklung und Betreuung“, „Personaladministration“ und „Neu- und Weiterentwicklung Personalführungssysteme“;
- 1.25. Globalbudget „Steuerwesen“ mit den 3 Produktgruppen „Veranlagung“, „Inkasso“ und „Übrige Dienstleistungen“;

- 1.26. Globalbudget „Informationstechnologie“ mit den 2 Produktgruppen „Informatik-Infrastruktur“ und „Informatik Dienstleistungen“;
- 1.27. Globalbudget „Staatsaufsichtswesen“ mit der Produktgruppe „Staatsaufsichtswesen“;
- 1.28. Globalbudget „Amtschreiberei-Dienstleistungen“ mit den 5 Produktgruppen „Grundbuch“, „Güter- / Erbrecht“, „Betreibungen“, „Konkurse“ und „Handelsregister“;
- 1.29. Globalbudget „Gesundheit“ mit den 5 Produktgruppen „Prävention und Gesundheitsförderung“, „Lebensmittelkontrolle“, „Aufsicht“, „Spitalversorgung“ und „Dienstleistungen für Ämter und Führungsunterstützung Ddl“;
- 1.30. Globalbudget „Solothurnische innerkantonale Spitalversorgung“ mit den 4 Produktgruppen „Akute stationäre Spitalbehandlungen“, „Stationäre nicht akutsomatische Spitalbehandlungen“, „Ambulante Spitalbehandlungen“ und „Gemeinwirtschaftliche Leistungen inkl. Vorhaltekosten Notfall/Rettungsdienst“;
- 1.31. Globalbudget „Soziale Sicherheit“ mit den 5 Produktgruppen „Sozialprävention und Sozialversicherungen“, „Soziale Dienste und Gesellschaftsfragen“, „Sozialhilfe und Notlagen“, „Vormundschaft und Sozialsanktionen“ und „Regionale Aufgaben“;
- 1.32. Globalbudget „Öffentliche Sicherheit“ mit den 3 Produktgruppen „Freiheitsentzug und Betreuung“, „Migration sowie Ausweise für Schweizer Staatsbürger“ und „Gewerbe und Handel / Verkehrsmassnahmen“;
- 1.33. Globalbudget „Administrative und technische Verkehrssicherheit“ mit den 3 Produktgruppen „Technische Verkehrssicherheit“, „Administrative Verkehrssicherheit“ und „Finanzen“;
- 1.34. Globalbudget „Justizvollzug“ mit den 2 Produktgruppen „Freiheitsstrafen im halboffenen Vollzug“ und „Freiheitsstrafen im geschlossenen Massnahmenvollzug“;
- 1.35. Globalbudget „Polizei“ mit den 3 Produktgruppen „Sicherheit und Ordnung“, „Kriminalitätsbekämpfung“ und „Strassenverkehr“;
- 1.36. Globalbudget „Führungsunterstützung Volkswirtschaftsdepartement und Stiftungsaufsicht“ mit den 2 Produktgruppen „Führungsunterstützung“ und „Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und klassische Stiftungen“;
- 1.37. Globalbudget „Wirtschaft und Arbeit“ mit den 4 Produktgruppen „Standortförderung“, „Kontrolle Arbeitsbedingungen“, „Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit“ und „übrige Dienstleistungen“;
- 1.38. Globalbudget „Energie“ mit der Produktgruppe „Energiefachstelle“;
- 1.39. Globalbudget „Gemeinden und Zivilstandsdienst“ mit den 3 Produktgruppen „Gemeinden“, „Zivilstandsdienst“ und „Bürgerrecht“;

- 1.40. Globalbudget „Wald, Jagd und Fischerei“ mit den 4 Produktgruppen „Schutz und Nutzung des Waldes“, „Dienstleistungen und Staatswaldbetrieb“, „Jagd“ und „Fischerei“.
- 1.41. Globalbudget „Landwirtschaft“ mit den 3 Produktgruppen „Agrarpolitische Massnahmen“, „Veterinärdienst“ und „Aus- und Weiterbildung“;
- 1.42. Globalbudget „Militär und Bevölkerungsschutz“ mit den 4 Produktgruppen „Wehr- und Zivilschutzdienstpflicht“, „Schutz / Sicherheit / Infrastruktur“, „Ausbildung“ und „Zentrale Dienste“;
- 1.43. Globalbudget „Gerichte“ mit den 5 Produktgruppen „Familienrecht“, „übriges Zivilrecht“, „Strafrecht“, „Verwaltungsrecht“ und „Sozialversicherungsrecht“.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Amt für Finanzen (5)

Departemente (5)

Globalbudgetverantwortliche (43)

Staatskanzlei (SCH, STU)

Kantonale Finanzkontrolle

Parlamentsdienste