

Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 29. Oktober 2012, RRB Nr. 2012/2127

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Auftrag Markus Schneider (SP, Solothurn): Rechtsgrundlage für Public-Private- Partnership-Finanzierungen.....	5
1.2 Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Klare Regelung der Finanzkompetenzen	5
2. Kooperationen zwischen öffentlicher und privater Hand.....	5
2.1 Public Private Partnership	5
2.2 Weitere Zusammenarbeitsformen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Partnern.....	6
2.2.1 Miet- oder Leasing-Tatbestand	6
2.2.2 Dienstleistungsverhältnis	7
3. Kreditrechtliche Bewilligung von PPP	8
3.1 Anlage oder Ausgabe	8
3.2 Neue oder gebundene Ausgabe	8
3.3 Einmalige oder wiederkehrende Ausgabe	9
3.4 Wirtschaftlichkeit von PPP	9
4. Weitere Änderungen.....	10
4.1 Zuständigkeit zur Bewilligung zur Übertragung von Reserven	10
4.2 Bewilligung von Bruttoentnahmen aus der Spezialfinanzierung.....	10
5. Vernehmlassungsverfahren.....	12
6. Verhältnis zur Planung	12
7. Auswirkungen	12
7.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen, Folgen für die Gemeinden und Vollzugsmassnahmen	12
8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	13
9. Rechtliches.....	13
9.1 Rechtmässigkeit	13
9.2 Zuständigkeit	13
10. Antrag.....	14

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Die vorliegende Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVG) bezweckt, eine gesetzliche Grundlage für Public-Private-Partnership-Finanzierungen (oder zu deutsch: öffentlich-privates Partnerschaftsmodell) zu schaffen. Die gesetzliche Verankerung solcher Finanzierungsmodelle wurde mit den erheblich erklärten Aufträgen Markus Schneider (SP, Solothurn) „Rechtsgrundlage für Public-Private-Partnership-Finanzierungen“ und der Fraktion FDP.Die Liberalen „Klare Regelung der Finanzkompetenzen“ gefordert. In einer neuen Bestimmung wird nun vorgesehen, dass die Investitionskosten bei solchen Projekten kreditrechtlich als neue Ausgabe zu bewilligen sind. Zuständig für den Ausgabenbeschluss ist somit je nach Höhe der Ausgabe das Volk (obligatorisches oder fakultatives Finanzreferendum), der Kantonsrat oder bei Kleinprojekten der Regierungsrat. Die Investitionskosten gelten zudem als einmalige Ausgabe, auch wenn ein jährliches Nutzungsentgelt über eine sehr lange Zeitdauer vereinbart werden sollte. So bestimmt sich die Ausgabenbefugnis analog der Bestimmung zum Leasing nach der Summe der vereinbarten jährlichen Raten. Die Betriebskosten eines solchen Projektes wie auch die Folgekosten der Investition wie der Zinsaufwand auf der Verpflichtung oder der Abschreibungsaufwand gelten hingegen als gebundene Ausgabe. Verankert wird zudem, dass bei öffentlich-privaten Partnerschaftsmodellen der Nachweis erbracht werden muss, dass dadurch für den Kanton ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht.

Die Vorlage wird gleichzeitig genutzt, folgende Änderungen des WoVG vorzuschlagen:

Nach den geltenden Bestimmungen ist der Regierungsrat befugt, nicht beanspruchte Vorschlagskredite nach bestimmten Kriterien den Reserven zuzuweisen. In der Praxis hat er von dieser Befugnis bei den Globalbudgets „Stabsdienstleistungen für den Kantonsrat“, „Staatsaufsichtswesen“ und „Gerichte“ jedoch nicht Gebrauch gemacht. Die Ratsleitung, die Finanzkommission bzw. die Gerichtsverwaltungskommission haben diese Zuweisung vorgenommen. Diese Praxis soll nun im WoVG abgebildet werden.

Das WoVG bestimmt, dass der Kantonsrat Bruttoentnahmen aus der Spezialfinanzierung bewilligt und dafür in der Regel einen Leistungsauftrag erteilt. Diese Bestimmung ist unnötig und soll aufgehoben werden, weil sie zu Doppelspurigkeiten und insbesondere zu Unklarheiten über die Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat führt.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVG, BGS 115.1), mit welcher eine Rechtsgrundlage für Private-Partnership-Finanzierungen (PPP-Finanzierungen) geschaffen werden soll. Gleichzeitig wird diese Vorlage auch dazu benutzt, zwei Änderungen des WoVG vorzunehmen, welche sich aufgrund der Praxiserfahrung mit den Instrumenten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung aufdrängen.

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag Markus Schneider (SP, Solothurn): Rechtsgrundlage für Public-Private-Partnership-Finanzierungen

Der Kantonsrat hat am 24. August 2010 den Auftrag „Rechtsgrundlage für Public-Private-Partnership-Finanzierungen“, eingereicht von Markus Schneider (SP, Solothurn), erheblich erklärt (A 041/2010). Dieser fordert, dass für PPP-Finanzierungen eine Rechtsgrundlage im Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu schaffen ist. Dabei ist festzulegen, dass PPP-Finanzierungen des Nachweises bedürfen, „dass sie für den Kanton wirtschaftlich vorteilhafter und günstiger ausfallen als Lösungen auf dem ordentlichen Budgetweg“. Die Finanzbefugnisse des Kantonsrats und das Finanzreferendum des Volks sollen bei PPP-Finanzierungen unangetastet bleiben.

Der Vorstoss wurde damit begründet, dass eine gesetzliche Regelung für PPP-Finanzierungen fehle. Dies sei bei der Diskussion um das anstehende Parkhaus beim Kantonsspital Olten offenkundig geworden. Da bei PPP-Finanzierungen je nach Höhe der Investitionssumme auch verfassungsmässig garantierte Finanzkompetenzen tangiert würden, sei vorab zwingend das Finanzreferendum zu respektieren. Für Beträge innerhalb der Kompetenzen des Regierungsrats und des Kantonsrats sei eine Lösung analog der Bestimmung für Leasing-Verträge (WoV-Verordnung BGS 115.11, § 36) vorzusehen.

1.2 Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Klare Regelung der Finanzkompetenzen

Am 26. Januar 2011 hat der Kantonsrat den Auftrag der Fraktion FDP.Die Liberalen mit der Anforderung erheblich erklärt (A 068/2010), ihm eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher folgende Kompetenzen geregelt werden sollen:

- Unter welchen Voraussetzungen darf der Regierungsrat Liegenschaften des Verwaltungsvermögens zur Nutzung an Dritte übertragen?
- In welchen Fällen können Bauvorhaben des Kantons über PPP finanziert werden?
- Welchen demokratischen Kontrollmechanismen sollen solche PPP-Lösungen unterstellt werden.

2. Kooperationen zwischen öffentlicher und privater Hand

2.1 Public Private Partnership

Unter dem Begriff „Public Private Partnership (PPP)“ oder zu deutsch „öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP)“ wird nach verbreiteter Auffassung „die partnerschaftliche Zusammenarbeit

zwischen öffentlichen Stellen und der Privatwirtschaft zwecks Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Infrastruktur oder einer Dienstleistung“ verstanden (Praxisleitfaden PPP Schweiz; Hrsg. Verein PPP Schweiz [zit. Praxisleitfaden PPP], Zürich, Basel, Genf 2011; S. 5). PPP werden in der Literatur im Wesentlichen zwei Typen zugeordnet (so z.B. URS BOLZ[Hrsg.]/ MARC EHRENSPERRER/JÖRG OETTERLI, Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung, Zürich/Basel/Genf 2005 [zit. Grundlagenstudie/Bolz], S. 14 ff. oder MARTIN WEBER/MICHAEL SCHÄFER/FRIEDRICH L. HAUSMANN, Praxishandbuch Public Private Partnership, München 2006, S. 3): Den **Beschaffungs-PPP** und den **Aufgabenerfüllungs-PPP**. Die Beschaffungs-PPP stellen Alternativen zum klassischen Beschaffungsverfahren dar. Die öffentliche Hand tritt als Bestellerin auf, der Private als Ersteller und Betreiber der Infrastruktur. Die Beschaffung ist auf einen Lebenszyklus ausgerichtet und umfasst Planung/Entwicklung, Erstellung/Bau, Finanzierung und Betrieb, welche vom privaten Partner übernommen wird. Die öffentliche Hand leistet die Entschädigung in der Form eines jährlichen Nutzungsentgeltes. Dieser Typ von PPP findet sich insbesondere in den Bereichen Hochbau (z.B. Fussballstadien mit Mantelnutzung), öffentlicher Verkehr oder Strasseninfrastruktur. Die Aufgabenerfüllungs-PPP sind nicht durch das Besteller-Ersteller-Prinzip gekennzeichnet, sondern durch das gemeinsame Engagement bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Als mögliche Praxisbeispiele zum letzterwähnten Typus werden etwa der Bereich Standortentwicklung und –förderung oder eGovernment genannt. Als konkrete Praxisbeispiele können genannt werden: Schulen ins Netz zur Förderung von IKT in den Schulen, SuisseID zur Weiterentwicklung der elektronischen Identitätskarte oder E-Gris zur Realisierung des elektronischen Grundstück-Informationssystems.

Beide PPP-Typen zeichnen sich insbesondere durch folgende Merkmale aus (zit. Grundlagenstudie/Bolz, S. 16f.; so auch: Leitfaden Partnerschaften von Staat und Wirtschaft im Bereich E-Government und IKT; hrsg. von der Geschäftsstelle E-Government Schweiz, Bern im März 2012; S. 13 [zit. Leitfaden Partnerschaften]):

- PPP dienen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.
- Am PPP beteiligt sind mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner.
- PPP zielen auf die Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung.
- Beide Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft.
- Die Partner bündeln ihre Ressourcen (Kapital, Betriebsmittel, Know-How).
- Jeder Partner trägt jene Risiken, die er am besten zu bewirtschaften vermag (Risikoallokation).
- Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erfolgt längerfristig. Typisch ist der Lebenszyklusansatz.

2.2 Weitere Zusammenarbeitsformen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Partnern

2.2.1 Miet- oder Leasing-Tatbestand

Von PPP zu unterscheiden sind Zusammenarbeitsformen auf der Basis von Miet- oder Leasingverträgen. Dabei erstellt der private Partner für die öffentliche Hand eine Infrastrukturanlage und stellt diese gegen ein entsprechendes Entgelt zur Erbringung einer öffentlichen Aufgabe dem Staat zur Verfügung. Diese Form unterscheidet sich wesentlich dadurch, dass im Vergleich zu PPP-Projekten die Komponente „Betrieb“ in der Kooperation nicht enthalten ist, somit die Betriebs- und Risikokosten – anders als bei den PPP-Projekten – im Ausgabenkredit nicht erfasst

werden. Finanzrechtlich stellen Mietverträge wiederkehrende Ausgaben dar. Ob die Ausgabe als gebunden oder neu gilt, richtet sich nach den Kriterien von § 55 WoVG. Als neu gelten beispielsweise Ausgaben im Hochbaubereich für die Neueinmietung von Verwaltungsstellen. Im Übrigen ergibt sich die Zuständigkeit des ausgabenbefugten Organs aus der Kantonsverfassung (Art. 80 KV, Art. 74 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 35 Absatz 1 Buchstabe e und Art. 36 Absatz 1 Buchstabe a KV).

Leasingverträge werden unterschiedlich ausgestaltet und zwar oft als Miet- bzw. Pachtvertrag, als Miet-Kauf-Vertrag oder als Abzahlungsgeschäft. Finanzrechtlich gilt als Leasing im engeren Sinne das sogenannte **Finanzierungs-Leasingverhältnis** (financial leasing). Hierbei handelt es sich um „ein Leasingverhältnis, bei dem im Wesentlichen alle mit dem Eigentum verbundenen Risiken und Chancen eines Vermögenswertes vom Leasinggeber auf den Leasingnehmer übertragen werden“ (vgl. dazu FAQ, Finanzierungs-Leasingverhältnisse des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor vom 30. September 2010, abrufbar unter www.srs-cspsc.ch oder Praxisleitfaden PPP, S. 80f.). Das Anlagegut ist nach den Rechnungslegungsgrundsätzen beim Leasingnehmer zu bilanzieren und wird somit einer Eigeninvestition gleichgesetzt. Folgerichtig sieht § 36 der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVVo; BGS 115.11) vor, dass sich die Ausgabenbefugnis bei Leasing nach der **Summe** der vereinbarten jährlichen Leasingraten richtet. Liegt jedoch ein Operational Lease vor und damit ein mietähnlicher Vertrag, bei welchem die wesentlichen Risiken beim Leasinggeber verbleiben, ergibt sich keine Bilanzierungspflicht. Damit unterliegen solche Verträge auch nicht § 36 WoVVo und die Kosten aus solchen Verträgen werden analog den Mietverträgen als jährlich wiederkehrende Ausgaben beschlossen.

Zusammenfassend gilt, dass die finanzrechtlichen Grundlagen für Miet- und Leasingverträge vorhanden sind und sich diesbezüglich kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt.

2.2.2 Dienstleistungsverhältnis

Als weitere Kooperationsform zwischen Privaten und der öffentlichen Hand gilt ein Dienstleistungsverhältnis. Dabei erbringt der private Partner gegen entsprechendes Entgelt eine öffentliche Aufgabe mit einer von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Infrastruktur. Der Private ist somit nur für die Komponente „Betrieb“ verantwortlich. Die Infrastruktur verbleibt im Eigentum der öffentlichen Hand, soweit eine solche für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe überhaupt erforderlich ist. Bei einer solchen Kooperationsform erbringt der Private unter eigener Verantwortung eine selbständige Leistung. Diese Auslagerung einer staatlichen Tätigkeit kann nach Art. 85 Absatz 1 Buchstabe c Kantonsverfassung (BGS 111.1) ausnahmsweise erfolgen, erfordert aber eine **gesetzliche Grundlage** (Gesetz im formellen Sinn). Zudem muss der Rechtsschutz der Bürger, die Aufsicht des Regierungsrates und eine angemessene Mitwirkung des Kantonsrates sichergestellt sein. Das Gleiche besagt ebenfalls § 32 Absatz 2 WoVG, wonach für die Erstellung einer selbständigen Leistung eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist¹. Die Kosten für das Entgelt für die erbrachten Dienstleistungen gelten dann folglich als gebundene Ausgabe. Die finanzrechtliche Behandlung dieser Konstellation ergibt sich somit auch aus den allgemeinen Grundsätzen, wie sie in den erwähnten Bestimmungen bereits abgebildet sind.

¹ Von der Auslagerung einer staatlichen Tätigkeit zu unterscheiden ist die reine Erfüllungshilfe, welche keiner gesetzlichen Grundlage bedarf (z.B. Expertenaufträge, Bauaufträge, etc.). Bei dieser Auftragsform verbleibt die Verantwortung für die Leistungserstellung bei der öffentlichen Hand.

3. Kreditrechtliche Bewilligung von PPP

3.1 Anlage oder Ausgabe

Vorweg ist zu klären, ob PPP-Projekte als Anlage und damit als Finanzvermögen zu qualifizieren sind oder als Ausgabe und damit dem Verwaltungsvermögen zugehörig. Nach § 51 WoVG gilt als Ausgabe die dauernde Bindung staatlicher Mittel des Finanzvermögens für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Da es bei PPP-Projekten immer um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht, handelt es sich demnach regelmässig um eine **Ausgabe**.

3.2 Neue oder gebundene Ausgabe

§ 55 WoVG legt fest, wann eine Ausgabe als neu bzw. als gebunden gilt. Diese Unterscheidung ist deshalb von Bedeutung, weil nur dann, wenn eine Ausgabe als neu qualifiziert wird, das Finanzreferendum zum Tragen kommt. Je nach Höhe einer neuen Ausgabe ist der Regierungsrat, der Kantonsrat oder das Volk für den Ausgabenbeschluss zuständig. PPP-Projekte stellen ihrer Natur nach in der Regel eine **neue Ausgabe** dar, da bei solchen Vorhaben bezüglich der Ausgestaltung des gewählten Modells eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Nach § 55 Absatz 1 WoVG gilt eine Ausgabe nämlich dann 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. Dies ist insbesondere bei Bauvorhaben der Fall. Zuständig für den Ausgabenbeschluss ist je nach Höhe der Ausgabe somit das Volk, der Kantonsrat oder der Regierungsrat.

Bei PPP gilt es die Besonderheit zu beachten, dass die Finanzierung eines Projektes nicht nur die Planung und Erstellung eines Vorhabens umfasst, sondern auch den Zins- oder Abschreibungsaufwand und insbesondere die Kosten für Unterhalt und Betrieb (sog. Betriebs- und Folgekosten). Wird die Verantwortung für den Betrieb einem Dritten übertragen, handelt es sich in der Regel um eine Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an einen Dritten, was eine gesetzliche Grundlage erfordert (siehe Ziffer 2.2.2 oben). Solche Ausgaben gelten somit als gebunden, da sie – wie erwähnt - entweder durch einen Rechtssatz grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung einer gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe unbedingt erforderlich sind (§ 55 Absatz 1 Buchstaben a und b). Da PPP definitionsgemäss nebst der Realisation auch den Betrieb zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe umfassen, ist insbesondere für diesen Teil der Kosten von einer **gebundenen Ausgabe** auszugehen. Die für die Berechnung des Finanzreferendums massgebende Höhe der Ausgabe umfasst somit nur jene Komponenten, welche als neue Ausgabe qualifiziert werden (d.h. ohne Auslagen für den jährlichen Unterhalt und den Betrieb sowie der jährlichen Kosten für allfällige weitere Dienstleistungen). Diese Trennung von neuen und gebundenen Ausgaben ist auch deshalb sinnvoll, weil sich damit PPP-Projekte mit konventionell realisierten Projekten korrekter vergleichen lassen.

Eine andere Betrachtungsweise hätte beim Investorenmodell des Parkhauses Olten zu folgendem Ergebnis geführt: Wären bei diesem Projekt nebst den Investitions- und Finanzierungskosten auch die Betriebskosten in **einem** Ausgabenbeschluss zusammengerechnet worden, hätte dies aufgrund der prognostizierten Einnahmen aus der Bewirtschaftung der Parkplätze über die ganze Vertragsdauer betrachtet netto zu keiner Ausgabe bzw. sogar zu einem Gewinn (Einnahme) geführt. Folglich wäre auch kein Ausgabenbeschluss des Kantonsrates oder des Volkes erforderlich gewesen. Dieser Argumentation kann die Grundlage entzogen werden, wenn im WoVG neu festgehalten wird, dass bei PPP alle Investitionskosten als neue Ausgabe gelten, die sog. Betriebs- und Folgekosten hingegen als gebundene Ausgaben. Welche Kosten Investitionscharakter haben und damit als neue Ausgaben gelten, lässt sich u.a. mit Verweis auf die Rechnungslegungsgrundsätze beantworten. Danach ist eine Infrastrukturanlage in der Bilanz zu führen, wenn sie nach wirtschaftlichen Kriterien im Eigentum der öffentlichen Hand steht. Nach

dem Vorschlag des IPSAS Boards ist ein PPP-Projekt wie eine Eigeninvestition zu bilanzieren, wenn es von der öffentlichen Hand beherrscht wird. „Eine Beherrschung der Infrastrukturanlage durch die öffentliche Hand gilt als gegeben, wenn die öffentlich-rechtliche Einheit die mit der Anlage zu erbringende Leistung bestimmt oder reguliert (dies beinhaltet z.B. die Definition des Empfängerkreises der Leistung und die Preisgestaltung) und den Restwert der Anlage nach Vertragsablauf mehrheitlich hinsichtlich der Substanz der Anlage kontrolliert, z.B. durch Rückübertragung (einzelne untergeordnete oder für den Betrieb nicht unmittelbar notwendige Teile können jedoch beim Betreiber verbleiben)“ (zit. PPP Praxisleitfaden, S. 82).

Nach dem Gesagten sollen PPP-Projekte kreditrechtlich somit wie folgt behandelt werden: Alle Investitionskosten gelten als neue Ausgabe und sind mittels Verpflichtungskredit zu bewilligen. Als gebundene Ausgabe gelten u.a. die Betriebskosten, der Zinsaufwand auf der PPP-Verpflichtung oder der Abschreibungsaufwand der aktivierten Investition. Diese werden jährlich der Erfolgsrechnung belastet.

3.3 Einmalige oder wiederkehrende Ausgabe

Die neuen Ausgaben eines PPP-Projektes, welche nach den Ausführungen unter Ziffer 3.2 Investitionscharakter haben, sind als einmalige Ausgaben zu beschliessen. Obwohl das Nutzungsentgelt über einen vertraglich vereinbarten längeren Zeitraum geschuldet und zu zahlen ist, sind mit Hinweis auf § 53 WoVG (einmalige Ausgaben) die zeitlich gestaffelten Ausgaben zusammenzurechnen, da sie **einem** Zweck dienen, welcher in einem bestimmten, absehbaren Zeitraum definitiv erreicht sein werden. Beim Leasing wurde mit § 36 WoVVo dieselbe Regelung getroffen (massgebend ist die Summe der vereinbarten Leasingraten), weshalb es sachgerecht ist, bei PPP dieselbe Betrachtungsweise zu Grunde zu legen, obwohl bei diesen in der Praxis weit längere Vertragsdauern vereinbart werden dürften. Die Frage, ob PPP als einmalige oder wiederkehrende Ausgaben zu behandeln sind, wird in der Praxis und auch in der Literatur allerdings nicht eindeutig beantwortet. Für die Einordnung als wiederkehrende Ausgabe würde sprechen, dass eine eigentliche Investitionsausgabe entfällt und die öffentliche Hand ein wiederkehrendes jährliches Nutzungsentgelt schuldet. Diese Auffassung gründet vor allem auf der langjährigen vertraglichen Zahlungsverpflichtung. Sie geht zudem davon aus, dass keine Aufteilung der Gesamtausgaben für das PPP in einmalige Investitionskosten und laufende Betriebs- oder Folgekosten vorgenommen wird, wie das für das hier nun vorgeschlagene Solothurner Modell (Ziffer 3.2 oben) gelten soll. Werden PPP als „Gesamtpaketlösungen“ angesehen und die Investitionskosten mit den Betriebs- und Folgekosten kreditrechtlich zusammengeführt, können PPP durchaus auch den wiederkehrenden Ausgaben zugeordnet werden, weil dieser Ansatz der wirtschaftlichen Realität am ehesten entspricht. Diese Argumentation hat der Kanton Bern für das bisher Schweiz weit erste PPP-Grossprojekt „Neumatt“ in Burgdorf gewählt (Praxisleitfaden PPP, S. 137). Bei diesem Projekt wurde die Gesamtausgabe als eine Kreditsumme für wiederkehrende Ausgaben in der Höhe des jährlichen Nutzungsentgelts bewilligt. Diese Variante soll vorliegend - wie erwähnt - jedoch nicht im WoVG verankert werden. Sie entspricht auch nicht der Forderung des Auftrages Markus Schneider, welcher eine Lösung analog der Bestimmung für Leasing-Verträge nach der WoVVo fordert.

3.4 Wirtschaftlichkeit von PPP

Der Auftrag Markus Schneider verlangt weiter, dass PPP-Finanzierungen des Nachweises bedürfen, „dass sie für den Kanton wirtschaftlich vorteilhafter und günstiger ausfallen als Lösungen auf dem ordentlichen Budgetweg“. Der Frage der Wirtschaftlichkeit kommt bei PPP in der Tat eine hohe Bedeutung zu. Im Leitfaden Partnerschaften wird dazu ausgeführt (S. 51): „Die Wirtschaftlichkeit und andere Nutzenvorteile für die öffentliche Hand sind mit gängigen Methoden (Kosten-Nutzen-Analysen, Nutzwertanalysen, Vergleichsrechnungen) möglichst optimal nachzuweisen. Dabei ist es sinnvoll, das Erreichen der Ziele der Partnerschaft, d.h. insbesondere auch die beidseitigen Nutzenvorteile, auch während der Partnerschaft regelmässig und gemeinsam zu überprüfen. Dies kann zum Beispiel durch die Definition und periodische Messung von rele-

vanten Kennzahlen sowie qualitativer Indikatoren erfolgen. (...) Partnerschaftliche Lösungen werden häufig vorgeschlagen, um privates Kapital zu mobilisieren, sei es als Innovationskapital, als erwünschte Fremdfinanzierung bei knappen Mitteln der öffentlichen Hand oder als Risikoanteil der sich engagierenden Privatwirtschaft. Da privates Kapital in aller Regel teurer ist als öffentliche Mittel, ist die partnerschaftliche Lösung nur dann wirtschaftlicher, wenn sich die Beschaffung oder Aufgabenerfüllung insgesamt verbessert. Der Nachteil des teureren privaten Kapitals muss somit durch Wirtschaftlichkeitsvorteile über den Lebenszyklus hinweg ausgeglichen werden. Die Strukturierung der Finanzierung des Projekts und die damit verbundene Risikoverteilung zwischen den beteiligten Partnern haben einen direkten Einfluss auf die Anreizstrukturen und damit auf die Kostenoptimierung.“

Die berechtigte Forderung nach einem Wirtschaftlichkeitsnachweis wird in der neuen Bestimmung zu den öffentlich-privaten Partnerschaftsmodellen verankert.

4. Weitere Änderungen

Die vorliegende Vorlage soll dazu benutzt werden, weitere Anpassungen im WoVG vorzunehmen, welche sich aufgrund der Erfahrungen mit den WoV-Instrumenten in der Praxis bzw. aus redaktionellen Gründen aufdrängen.

4.1 Zuständigkeit zur Bewilligung zur Übertragung von Reserven

Nach § 58 Absatz 2 WoVG in Verbindung mit § 37 WoVVo kann der Regierungsrat nicht beanspruchte Voranschlagskredite nach bestimmten Kriterien den Reserven zuweisen. Der Kantonsrat nimmt davon im Anhang zum Geschäftsbericht Kenntnis. In der Praxis hat der Regierungsrat jedoch aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips bzw. der Unabhängigkeit der betroffenen Dienststellen bei drei Globalbudgets die Reservezuweisung nicht selber vorgenommen. Die Beurteilung der Leistungserfüllung und der Reservezuweisung erfolgt bei diesen durch folgende Organe:

- Ratsleitung für das Globalbudget Stabsdienstleistungen für den Kantonsrat
- Finanzkommission für das Globalbudget Staatsaufsichtswesen
- Gerichtsverwaltungskommission für das Globalbudget Gerichte

Diese Ausnahmen von der regierungsrätlichen Zuständigkeit sollen neu auch im WoVG abgebildet werden. Bisher stützten sie sich auf Bestimmungen, welche die Unabhängigkeit oder die Stellung und Aufgaben der entsprechenden Dienststellen normieren (§ 8 Kantonsratsgesetz [BGS 121.1], § 68 WoVG; § 60^{quater} Gesetz über die Gerichtsorganisation [BGS 125.12]).

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die bisherige Praxis beim Globalbudget soH keiner gesetzlichen Anpassung bedarf. Erbringt die soH die vereinbarten Leistungen unter dem bestehenden Kredit, werden diese Mittel zur Stärkung der Eigenkapitaldecke verwendet. Die Tatsache, dass die soH als eigenständige Aktiengesellschaft direkt über die Zuweisung der Ertragspositionen entscheidet, geht dem Vorgang der Reservezuweisung durch den Regierungsrat vor. Konsolidiert betrachtet fließen durch diese Vorgehensweise auch keine Gelder ab.

4.2 Bewilligung von Bruttoentnahmen aus der Spezialfinanzierung

§ 43 Absatz 6 WoVG sieht vor, dass Bruttoentnahmen aus Spezialfinanzierungen durch den Kantonsrat zu bewilligen sind. Eine solche Bewilligung ist rechtlich zum einen unnötig, weil es sich dabei um einen reinen Finanzierungsbeschluss (und höchstens in Ausnahmefällen um einen Ausgabenbeschluss) handelt. Zum andern muss die Bestimmung aus folgenden Gründen als ge-

setzgeberisches Versehen beurteilt werden: Als Ausgabe gilt die dauernde Bindung staatlicher Mittel für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe. Beim Sonderfall der Spezialfinanzierung werden finanzielle Mittel für einen klar umschriebenen Zweck bestimmt und ausgeschieden. Die Ausgabe wird somit in jenem Zeitpunkt getätigt, in dem die finanziellen Mittel der Spezialfinanzierung zugewiesen werden. Entsprechend gilt die Einlage als Ausgabe, weil die Bindung zwischen den staatlichen Mitteln und dem verfolgten Zweck im Zeitpunkt der Einlage erfolgt. Die Entnahme in einem späteren Zeitpunkt stellt folglich keine Ausgabe im Rechtssinne dar. Kurz: Der gleiche Franken kann finanzrechtlich nicht zwei Mal ausgegeben werden. Die Zuweisung gilt als gebundene Ausgabe, Entnahmen aus Spezialfinanzierungen sind finanzrechtlich keine Ausgaben, sofern die Spezialfinanzierung aufgrund einer gesetzlichen Grundlage direkt mit staatlichen Einnahmen geäufnet wird (z.B. zweckgebundene Steuern wie Motorfahrzeugsteuern oder Kausalabgaben). Fondseinlagen gelten hingegen als neue Ausgaben, sofern Mittel aus dem Finanzvermögen ohne rechtliche Verpflichtung zugewiesen werden (so auch das Bundesgericht in einem Urteil den Kanton ZH betreffend, veröffentlicht in ZBI 91, 121). Da Entnahmen aus Spezialfinanzierungen – wie erwähnt – keine Ausgaben darstellen, ist der Regierungsrat befugt, über Entnahmen zu beschliessen. Eine Zuständigkeit des Kantonsrates besteht nach ständiger Praxis nicht. Auch die mit der WoV-Gesetzgebung aufgehobene Finanzhaushaltsverordnung hat für Fondsentnahmen nie eine Bewilligung des Kantonsrates vorgesehen. Weshalb mit dem WoVG in § 43 Absatz 6 eine Bewilligung durch den Kantonsrat verankert wurde, lässt sich aus den Materialien nicht mehr erheben. Vermutlich sollte mit dieser Bestimmung darauf hingezielt werden, dass bei der Verwendung von Mitteln aus Spezialfinanzierungen sichergestellt ist, dass dies auch nach den Grundsätzen der WoV erfolgt (Verknüpfung von Finanzen mit Leistungen).

Die Kompetenz zur Entnahme ergibt sich aus der Konstruktion der Spezialfinanzierungen. Fehlen entsprechende Kompetenzzuweisungen, gelten die allgemeinen Bestimmungen der Verfassung (z.B. „Landesmuseum“-Fall, Bundesgerichtsurteil 1C_493/2009). Kredite, welche aus gesetzlich zweckgebundenen Einnahmen finanziert werden, unterliegen nach dem Gesagten folgerichtig im Moment der Entnahme nicht mehr dem Finanzreferendum. Nach der neuen Praxis des Bundesgerichtes kommt bei Fondsentnahmen nur dann das Referendum in Frage, „wenn bei der Verwendung der Fondsmittel ein erheblicher Spielraum offen steht, der die demokratische Mitwirkung des Souveräns rechtfertigt“ (...) und die Kompetenz zur Bewilligung von Fondserträgen nicht abschliessend an ein Organ delegiert ist (vgl. dazu Bundesgerichtsurteil 1C_493/2009 sowie BGE 122 I 11 S. 17). Dies ist bei den im Kanton Solothurn bestehenden Spezialfinanzierungen nicht der Fall. Entweder ist die Entnahme aus den Fonds gesetzlich genau geregelt (z.B. Ruhegehaltsordnung des Regierungsrates, Unfall- oder Krankentaggeldversicherung), es besteht eine klare abschliessende Finanzdelegation an den Kantonsrat oder Regierungsrat, die Verwendung der Fondsmittel werden dem Kantonsrat in einer separaten Vorlage unterbreitet (z.B. Finanzausgleich) oder sie sind Teil eines Globalbudgets. Mit dem Beschluss über dessen Leistungen und Finanzen wird somit auch über die Fondsentnahme bestimmt. Wenn zusätzlich zum Verpflichtungskredit und zum Leistungsauftrag die Entnahme aus der Spezialfinanzierung bewilligt werden muss, wird die Verabschiedung eines Globalbudgets (Beschluss des Verpflichtungskredites und des Leistungsauftrages) übersteuert. Mit dem Verpflichtungskredit ermächtigt der Kantonsrat nämlich den Regierungsrat, bis zu einer bestimmten Summe für die Erfüllung eines Leistungsauftrages Verpflichtungen einzugehen, deren Abwicklung sich über mehrere Jahre erstreckt. Mit dem jährlichen Voranschlagskredit wird der Regierungsrat dann ermächtigt, die Ausgabe zu tätigen oder mit andern Worten Zahlungen für die Erfüllung des Leistungsauftrages auszulösen. Wenn nun noch zusätzlich ein Beschluss des Kantonsrates erforderlich ist, mit welchem bestimmt wird, woher diese Mittel zu nehmen sind (nämlich aus der Spezialfinanzierung) führt dies zu Doppelspurigkeiten und insbesondere zu Unklarheiten bezüglich den Befugnissen und Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat. Der Kantonsrat bestimmt schon mit dem Verpflichtungs- bzw. Voranschlagskredit, bis zu welcher Summe der Regierungsrat Verpflichtungen eingehen bzw. Ausgaben tätigen kann. Folglich braucht es nicht noch zusätzlich eine Bewilligung, bis zu welcher Summe der Regierungsrat die Spezialfinanzierung belasten kann. Ein solcher Beschluss ist auch nicht erforderlich, damit über-

haupt die Spezialfinanzierung belastet werden kann. Dies wird nämlich bereits mit den entsprechenden Spezialgesetzgebungen geregelt, in welchen die Spezialfinanzierungen gesetzlich verankert sind.

Im Übrigen wird die Bestimmung, nach welcher die Bruttoentnahmen aus Spezialfinanzierungen zu bewilligen sind, für die Spezialfinanzierungen im Eigenkapital durch die Einführung von HRM2 sowieso hinfällig. Diese Entnahmen werden nämlich zukünftig erfolgswirksam verbucht. Die Genehmigung der Entnahme aus der Spezialfinanzierung wird demnach durch die Genehmigung der Erfolgsrechnung bereits automatisch erfolgen.

4.3. Redaktionelle Anpassung

In Übereinstimmung mit dem Spitalgesetz vom 12. Mai 2004 (BGS 817.11) soll die Formulierung in § 3 Absatz 2 WoVG „die im Kanton Solothurn gelegenen und von ihm massgeblich subventionierten Spitäler“ durch „das kantonale Spital“ ersetzt werden.

5. Vernehmlassungsverfahren

Zur Vorlage wurde vom 16. Mai 2012 bis 22. August 2012 ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt (RRB Nr. 2012/972 vom 15. Mai 2012). Die Vernehmlassenden begrüßten die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für PPP-Finanzierungen, obwohl gegenüber solchen Modellen teilweise auch grundsätzliche Skepsis geäußert wurde (vpod, Grüne). Von einer grossen Mehrheit der Vernehmlassenden wurde gefordert, dass die Frage der Wirtschaftlichkeit von PPP-Modellen ausdrücklich gesetzlich geregelt wird (FDP, Die Liberalen, Grüne, SP, SVP, vpod). Ein Verweis auf die bereits bestehende Bestimmung von § 55 Absatz 3 WoVG, welche fordert, dass Ausgaben ab einer bestimmten Höhe mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zu versehen sind, genüge nicht. Die Vorlage wurde den Anregungen entsprechend angepasst.

6. Verhältnis zur Planung

Die Änderung des WoVG zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für Public-Private-Partnership-Finanzierungen ist weder im Legislaturplan noch im Integrierten Aufgaben und Finanzplan abgebildet.

7. Auswirkungen

7.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen, Folgen für die Gemeinden und Vollzugsmassnahmen

Die Änderung des WoVG hat weder personelle noch direkte finanzielle Konsequenzen oder Auswirkungen auf die Gemeinden. Sie stellt jedoch sicher, dass die demokratischen Mitwirkungsrechte bei PPP-Lösungen gewährleistet bleiben, was wiederum zur Folge haben kann, dass Volksabstimmungen im Rahmen eines Finanzreferendums mit entsprechendem Aufwand möglich sein können. Weitere Vollzugsmassnahmen sind durch die Ergänzung des WoVG nicht zu erwarten.

8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 43 und § 58 Absätze 3 und 3^{bis}

Die Gründe für die Aufhebung des Absatzes 6 in § 43 sind unter Ziffer 4.2 und die Änderung des § 3 unter Ziffer 4.3 sowie jene des § 58 Absätze 3 und 3^{bis} unter Ziffer 4.1 dargelegt, weshalb auf diese Ausführungen verwiesen werden kann.

§ 55^{bis}

Diese Bestimmung regelt neu die kreditrechtliche Behandlung von PPP. Anstelle des englischen Ausdruckes „Public Private Partnership“ wird im Gesetzestext die gleichwertige deutsche Bezeichnung „öffentlich-privates Partnerschaftsmodell“ verwendet. Diese neue Bestimmung regelt den Grundsatz, dass alle Investitionskosten im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaftsmodellen als neue Ausgabe gelten. Die Ausgabenhöhe richtet sich nach der Gesamtsumme der jährlichen Ratenzahlungen analog der Bestimmung für Leasingverträge (d.h. also als einmalige Ausgabe). Sie müssen somit gestützt auf § 56 WoVG mittels mehrjährigem Verpflichtungskredit bewilligt werden. Als gebundene Ausgabe gelten u.a. die Betriebskosten, der Zinsaufwand auf der PPP-Verpflichtung oder der Abschreibungsaufwand der aktivierten Investition. Diese werden jährlich der Erfolgsrechnung belastet.

In Absatz 3 wird weiter der Grundsatz verankert, dass bei öffentlich-privaten Partnerschaftsmodellen der Nachweis erbracht werden muss, dass dadurch für den Kanton ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht.

9. Rechtliches

9.1 Rechtmässigkeit

Die Vorlage ist verfassungs- und gesetzeskonform und respektiert insbesondere die Bestimmungen zum Finanzreferendum gemäss Art. 35 Absatz 1 Buchstabe e, Art. 36 Absatz 1 Buchstabe a und Art. 80 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1).

9.2 Zuständigkeit

Zuständig für die Teilrevision des WoVG ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Wenn die Vorlage von weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder verabschiedet wird, unterliegt sie dem obligatorischen, sonst dem fakultativen Referendum (Art. 35ff. KV).

10. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Departemente (6)
Gerichtsverwaltungskommission
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentdienste
GS, BGS