

Regierungsratsbeschluss

vom 18. September 2018

Nr. 2018/1480

Änderung der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Vo)

1. Ausgangslage

Die Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Vo) soll in zwei Punkten geändert werden. Zum einen soll die Pflicht zur Abrechnung von Verpflichtungskrediten für Sammelkredite für Kleinprojekte in der Investitionsrechnung vereinfacht werden. Zum andern muss im Zuge der laufenden Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) im Zusammenhang mit der Stärkung der Kantonalen Finanzkontrolle der Begriff „Staatsbeitrag“ auf Verordnungsstufe definiert werden.

2. Erläuterungen zu den Änderungen

2.1 § 39 Absätze 2 und 2^{bis} - Abrechnung von Verpflichtungskrediten für Kleinprojekte der Investitionsrechnung

Seit dem Jahr 2009 werden im Rahmen der Investitionsrechnung keine Globalbudgets mehr erstellt, sondern die entsprechenden Projekte werden gestützt auf § 56 Absatz 1 Buchstabe a) WoV-G als (Sammel-) Verpflichtungskredit mittels einer Mehrjahresplanung dem Kantonsrat zum Beschluss unterbreitet. Solche Verpflichtungskredite im Investitionsbereich bestehen im Strassen-, Hoch- und Wasserbau sowie für Informatikprojekte. Ein Verpflichtungskredit ist einzeln einzuholen für Grossprojekte. Als solche gelten Projekte im Strassenbau ab einer Summe von 3 Mio. Franken, im Bereich Hochbau ab 3 Mio. Franken, im Bereich Wasserbau und Informatik ab 1 Mio. Franken. Projekte unter dem erwähnten Betrag, welche in einem Kalenderjahr starten, werden hingegen als Kleinprojekte zusammengefasst und als Sammelkredit mit **einem** Verpflichtungskredit über die gesamte Summe (Summe aller Bruttoausgaben) beantragt und vom Kantonsrat beschlossen. Der Regierungsrat bewilligt in der Folge für jedes Kleinprojekt, welches vom Verpflichtungskredit erfasst wird, die entsprechenden Mittel. Er verteilt somit den vom Kantonsrat beschlossenen Verpflichtungskredit auf die einzelnen Vorhaben. Innerhalb dieses Verpflichtungskredites für Kleinprojekte dürfen Mittel von einem zum andern Projekt verschoben werden.

§ 39 Absatz 2 der geltenden WoV-Vo fordert, dass ein Verpflichtungskredit brutto abzurechnen ist, 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. Diese Vorgabe zur Abrechnung ist sinnvoll und wichtig für Einzelvorhaben, wie das bei Grossprojekten der Fall ist. Bei einem Verpflichtungskredit, welcher eine Vielzahl von Kleinprojekten umfasst, macht die Abrechnungspflicht hingegen wenig Sinn und ist nicht aussagekräftig. Insbesondere erweist sich auch der administrative Vollzug dieser Kontrolle als sehr aufwändig. Da die Abrechnung erst erfolgen kann, wenn jedes vom Verpflichtungskredit erfasste Kleinprojekt erstellt ist oder alle Zahlungsvorgänge wie zum Beispiel Subventionen bekannt sind, dauert es vielfach etliche Jahre, bis abgerechnet werden kann. Aktuell werden beispielsweise in der Mehrjahresplanung ab 2018 „Strassenbau“ noch nicht abgeschlossene Ver-

pflichtungskredite seit 2009 - also seit Einführung des Instrumentes - aufgeführt, welche nicht abgerechnet werden können. Weder aus finanzrechtlicher noch aus betriebswirtschaftlicher Sicht gibt es Gründe, weshalb solche Sammelverpflichtungskredite für Kleinvorhaben abzurechnen sind. Das Ergebnis einer solchen Abrechnung hat keine Aussagekraft; im Gegenteil leidet die Transparenz, wenn Kredite über mehrere Jahre nicht abgerechnet werden können. Mit dem Verzicht auf die Abrechnung von Sammelverpflichtungskrediten für Kleinkredite wird es auch möglich sein, dass ein Kleinprojekt, welches zeitlich nicht wie im Verpflichtungskredit vorgesehen ausgelöst werden kann, erneut in einen folgenden Verpflichtungskredit aufgenommen werden kann, sobald das Projekt zur Umsetzung reif ist. Damit kann die Plangenaugigkeit von Projekten wie auch die Transparenz über die aktuellen Vorhaben verbessert werden.

In jedem Fall muss jedoch weiterhin jedes ausgelöste Kleinprojekt nach Abschluss abgerechnet werden sowie über den bewilligten Voranschlagskredit und die getätigten Ausgaben mit dem Geschäftsbericht Rechenschaft abgelegt werden. So wird sichergestellt, dass jederzeit über den Projekt- und Kreditstand Auskunft erteilt werden kann. Hingegen soll ein Sammelverpflichtungskredit für Kleinprojekte im Investitionsbereich gemäss den neuen Bestimmungen von § 39 Absatz 2 und 2^{bis} WoV-Vo als Ausnahme von der sonst allgemein geltenden Abrechnungspflicht nicht mehr abgerechnet werden müssen. Folglich ist auch keine Kreditkontrolle mehr für diese Sammelverpflichtungskredite zu führen. Das führt allerdings dazu, dass eine drohende Überbeanspruchung eines Sammelverpflichtungskredites nicht erkannt und folglich auch kein Zusatzkredit eingeholt wird. Die Vergangenheit hat allerdings gezeigt, dass die Sammelverpflichtungskredite regelmässig nicht ausgeschöpft worden sind und deshalb nicht mit Kreditüberschreitungen zu rechnen ist. Der Umstand, dass nur Kleinprojekte realisiert werden dürfen, welche mittels Sammelverpflichtungskredit bewilligt wurden, führt dazu, dass Kreditüberschreitungen wenig wahrscheinlich sind.

Auch die Kantonale Finanzkontrolle hat bei ihren Revisionen die Komplexität und den hohen administrativen Aufwand bei der Bewirtschaftung von Verpflichtungskrediten für Kleinprojekte festgestellt. Sie zeigt sich deshalb mit der neuen Lösung ebenfalls einverstanden und erkennt auch hinsichtlich der Buchführung und Rechnungslegung keine Einschränkung. Sie empfiehlt, dass im Rahmen der Beratung des Geschäftsberichtes jeweils adäquat über die offenen und abgerechneten Kleinprojekte informiert wird.

2.2 Neuer Titel „5.5^{bis}. Staatsbeiträge“ und § 46^{bis} Arten von Staatsbeiträgen

§ 62 Absatz 1 WoV-G regelt den Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle. Dieser Aufsicht unterliegen nach Buchstabe e) der erwähnten Bestimmung u.a. auch Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt oder Staatsbeiträge ausrichtet. Unklar war bisher, welche geldwerte Leistungen des Kantons unter den Begriff „Staatsbeitrag“ fallen. Insbesondere Institutionen, mit welchen der Kanton Leistungsvereinbarungen abgeschlossen hat, erachten die Abgeltung ihrer Leistungen nicht als Staatsbeitrag, was zur Folge hätte, dass dieses Rechtsverhältnis nicht der Aufsicht der Finanzkontrolle unterliegen würde. Mit der vorliegenden Ergänzung der WoV-Verordnung soll nun diesbezüglich Klarheit geschaffen und diese Lücke geschlossen werden. Danach sind Staatsbeiträge Finanzhilfen oder Abgeltungen. Finanzhilfen sind Beiträge oder Subventionen zur Förderung oder Erhaltung einer von der Empfängerin oder vom Empfänger freiwillig erbrachten, selbst gewählten Aufgabe bzw. Leistung im öffentlichen Interesse (z.B. Beiträge an Kulturveranstaltungen). Abgeltungen sind Staatsbeiträge oder Subventionen zum vollständigen oder teilweisen Ausgleich von finanziellen Lasten, die der Empfängerin oder dem Empfänger aus der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erwachsen (z.B. Leistungsvereinbarungen mit Dritten). Die vorliegend gewählte Begriffsdefinition der Staatsbeiträge entspricht jenen, wie sie in andern Kantonen (z.B. Kantone Basel-Stadt oder Bern) und auch in der Literatur verwendet werden (z.B. Praxishandbuch Public Management, 2016, Zürich, S. 635ff.).

3. Beschluss

Der Verordnungstext wird beschlossen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Verordnungstext

Verteiler RRB

Departemente (5)
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Amt für Informatik und Organisation
Hochbauamt
Amt für Verkehr und Tiefbau
Amt für Umwelt
Staatskanzlei (eng, rol) (2)
Staatskanzlei (ett, Einleitung Einspruchsverfahren)
Fraktionspräsidien (5)
Parlamentsdienste
GS, BGS

Veto Nr. 417 Ablauf der Einspruchsfrist: 19. November 2018.

Verteiler Verordnung

Es ist kein Separatdruck geplant.