

Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Stärkung der Kantonalen Finanzkontrolle

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 5. November 2018, RRB Nr. 2018/1743

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Handlungsbedarf und Umsetzung	5
3. Auswirkungen.....	6
4. Vernehmlassungsverfahren	6
5. Verhältnis zur Planung	7
6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	7
7. Rechtliches	12
8. Antrag.....	12

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Die Kantonale Finanzkontrolle bewegt sich in einem dynamischen Umfeld. Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene laufen Bestrebungen zur Stärkung der Stellung der Finanzkontrolle und Betonung ihrer Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive und Legislative. So wurden die Schweizer Prüfungsstandards, nach denen sich die Finanzkontrolle zu richten hat, angepasst. Mit dem Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 haben sich für die Finanzkontrolle zusätzliche Anforderungen bezüglich ihrer Organisation und der Revisionsentwicklung ergeben. Daraus ergibt sich auch Änderungsbedarf im kantonalen Recht.

Die wichtigsten Änderungen im Gesetz über die wirkungsorientierten Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G) betreffend Finanzkontrolle sind namentlich:

- die Präzisierung und Verdeutlichung des Gesetzes an den heutigen Sprachgebrauch der berufsständischen Grundsätze und der heute gelebten Abläufe;
- die massvolle Erweiterung des Aufsichtsbereichs über Organisation und Personen, die vom Kanton massgeblich beherrscht werden (Solithurner Spitäler AG) oder mittels Leistungsvereinbarung eine öffentliche Aufgabe erfüllen;
- die Wahl und die Auflösung des Anstellungsverhältnisses der Chefin oder des Chefs der Kantonalen Finanzkontrolle durch den Kantonsrat und die Festlegung der Lohnklasse im WoV-G;
- der Verzicht auf das Weisungsrecht der Finanzkontrolle bei Beanstandungen, welche die Ordnungs- oder die Rechtmässigkeit berühren, bei gleichzeitiger Pflicht der vorgesetzten Stelle, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen.

Die Vorlage wird sodann genutzt, bezüglich der Reservezuweisung von nicht beanspruchten Voranschlagskrediten die gelebte und rechtlich korrekte Praxis niederzuschreiben. Die Reservezuweisung erfolgt somit auch in den Bereichen der Justiz, der Stabsdienstleistungen für den Kantonsrat und dem Staatsaufsichtswesen durch das jeweils zuständige Organ.

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 vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1). Mit der Vorlage soll die Unabhängigkeit der Kantonalen Finanzkontrolle partiell gestärkt werden.

1. Ausgangslage

Die Finanzkontrolle wird in den §§ 61 - 81 WoV-G geregelt. Mit der Abbildung der Finanzkontrolle im WoVG im Jahr 2003 wurde ein erster Schritt in Bezug auf Stärkung der Stellung der Finanzkontrolle getan und der Betonung ihrer Unabhängigkeit gegenüber Regierungsrat und Parlament Rechnung getragen. Die rechtlichen Grundlagen haben sich in der Vergangenheit bewährt; in der Zwischenzeit haben sich die Rahmenbedingungen jedoch geändert. So wurden auf nationaler Ebene die Schweizer Prüfungsstandards, nach denen sich die Finanzkontrolle zu richten hat, angepasst. Mit dem Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 (RAG; SR 221.302) haben sich für die Finanzkontrolle zusätzliche Anforderungen bezüglich ihrer Organisation und der Revisionsentwicklung (Qualitätssicherungsstandards) ergeben.

2. Handlungsbedarf und Umsetzung

Der Revisionsbedarf im kantonalen Recht besteht im Wesentlichen in einer Präzisierung und Verdeutlichung des zum Teil abstrakt gefassten Gesetzes sowie aus verschiedenen terminologischen Anpassungen an den heutigen Sprachgebrauch der berufsständischen Grundsätze und der heute gelebten Abläufe der Finanzkontrolle (z.B. §§ 61 Absatz 2, 62 Absatz 5, 71 Absatz 1 oder 70 Absatz 4 WoV-G). Damit können Unsicherheiten und Missverständnisse in der Praxis vermieden werden. Bestehende Unklarheiten bei der Mitteilung der Prüfungsergebnisse werden sodann beseitigt (§ 74 WoV-G) und der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle massvoll erweitert (§ 62 Absatz 1 Buchstabe e WoV-G). Neu werden auch Organisationen und Personen von der Aufsicht erfasst, die vom Kanton massgeblich beherrscht werden, eine öffentliche Aufgabe erfüllen und keine Staatsbeiträge erhalten. Zu denken ist an die Solothurner Spitäler AG. Des Weiteren werden Organisationen erfasst, die Abgeltungen mittels Leistungsvereinbarung erhalten, die ebenfalls nicht als Staatsbeitrag gelten.

Die Vorlage hebt sodann die Möglichkeit der Übertragung von Vollzugsaufgaben der Regierung an die Finanzkontrolle auf (§ 73 Absatz 2 WoV-G). Die Besoldung der Chefin oder des Chefs der Finanzkontrolle wird aus Unabhängigkeitsüberlegungen in Zukunft nicht mehr vom Regierungsrat festgelegt, sondern im Gesetz niedergeschrieben (§ 63 Absatz 4 WoV-G). Damit entfallen das Beurteilungsgespräch und somit auch der Anspruch auf einen Leistungsbonus.

Schliesslich strebt die Vorlage die Verrechnung von kostendeckenden Entschädigungen der Finanzkontrolle gegenüber Dritten als Revisionsstelle (§ 67 Absatz 1 WoV-G) und die verstärkte Qualitätsbeurteilung der Finanzkontrolle durch eine externe Revisionsstelle an. Auf das Weisungsrecht der Finanzkontrolle wird in Zukunft verzichtet, dafür werden die vorgesetzten Stellen stärker in die Pflicht genommen, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen (§ 75 Absatz 2 und 3 WoV-G).

Die Vorlage wird weiter genutzt, um eine formelle Bereinigung von § 58 Abs. 3 WoV-G zu vollziehen. Die Bestimmung, wonach der Regierungsrat nicht beanspruchte Voranschlagskredite den Reserven zuweisen kann, stimmt im Bereich der Justiz, der Stabsdienstleistungen für den

Kantonsrat und des Staatsaufsichtswesens nicht mit der gelebten Praxis überein und widerspricht der Gewaltenteilung. Die Reservezuweisung erfolgt vielmehr durch das jeweils zuständige Organ.

3. Auswirkungen

Die Vorlage hat weder personelle Konsequenzen noch Folgen für die Gemeinden. Zusätzliche Vollzugsmassnahmen sind mit der Gesetzesänderung ebenfalls nicht verbunden.

Finanziell wird sich die Vorlage nur unwesentlich auf den Staathaushalt auswirken. Der Chef oder die Chefin der Finanzkontrolle wird gestützt auf eine aktualisierte Einreihungsüberprüfung neu der Lohnklasse 29 (bisher 28) zugeordnet. Aufgrund des wegfallenden Beurteilungsgesprächs wird der Leistungsbonus im Umfang von durchschnittlich 2.5% nicht mehr ausgerichtet. Die Lohnsteigerung wird somit noch gut 2.2% betragen. Weitere finanzielle Auswirkungen sind nicht zu erwarten, namentlich ist weder ein personeller Ausbau der Finanzkontrolle noch eine Anpassung der Lohnklassen der Mitarbeitenden vorgesehen.

4. Vernehmlassungsverfahren

4.1 Ergebnisse

Über die Vorlage wurde vom 7. Mai 2018 bis 21. August 2018 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es haben sich insgesamt sechs Vernehmlasser daran beteiligt, nämlich: Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn (1), FDP. Die Liberalen Kanton Solothurn (2), EVP Kanton Solothurn (3), Obergericht Solothurn (4), CVP Kanton Solothurn (5), Grüne Kanton Solothurn (6).

Das Ergebnis der Vernehmlassung ist im Regierungsratsbeschluss vom 22. Oktober 2018 (RRB-Nr. 2018/1644) dargestellt:

Im Allgemeinen begrüssen die Vernehmlassungsteilnehmer das Bestreben, mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen die Stellung der Finanzkontrolle zu stärken und ihre Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive und Legislative zu betonen. Die Notwendigkeit der Vorlage wurde von keiner Seite in Frage gestellt. Anmerkungen und Anregungen zum vorliegenden Entwurf wurden in dreierlei Hinsicht vorgebracht. Erstens betreffend die Stellung der Kantonalen Finanzkontrolle zur Geschäftsprüfungskommission (§ 61 WoV-G) (6), zweitens zur periodischen Aussprache zwischen der Finanzkommission, den Vorsteher oder Vorsteherinnen der Departemente und des Chefs oder der Chefin der Finanzkontrolle (§ 69 WoV-G) (5, 6) sowie drittens zum zeitlichen Intervall, in welchem sich die Finanzkontrolle einer Qualitätskontrolle zu unterziehen hat (§ 68 Absatz 3 WoV-G) (1). Des Weiteren wurde in einer Eingabe (1) die Frage aufgeworfen, warum die vorliegende Vorlage erst 13 Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 (RAG; SR 221.302) an die Hand genommen wurde.

4.2 Erwägungen

Das RAG wurde 2005 in Kraft gesetzt. Die neuen Prüfungsstandards mit verschärften Qualitätsvorschriften wurden indes erst im Jahr 2013 eingeführt. Im selben Jahr musste die Finanzkontrolle bei der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) die Neuzulassung beantragen und die Einhaltung der neuen Vorgaben bestätigen. Seither ist die Sensibilität der RAB gestiegen. Die im Grundsatz gelebte Praxis wird nun nachträglich gesetzlich verankert.

Die Finanzkontrolle als oberstes Organ der Finanzaufsicht unterstützt in erster Linie den Kantonsrat und seine Finanzkommission. Der geltende § 61 Absatz 2 WoV-G schliesst mit dem Wort

„insbesondere“ andere Kommissionen, wie zum Beispiel die Geschäftsprüfungskommission, nicht aus. Eine Ergänzung der Geschäftsprüfungskommission ist somit nicht notwendig, zumal die Geschäftsprüfungskommission im Normalfall als reine Aufsichtskommission ohne eigentliche Vorbereitungsfunktion in Sachgeschäften nicht unter den Anwendungsbereich von § 61 WoV-G fällt.

Die periodische Aussprache mit der Finanzkommission, als zuständige Fachkommission, den Departementsvorsteher oder -vorsteherinnen und dem Chef oder der Chefin der Finanzkontrolle entspricht der gelebten Praxis. Es handelt sich um eine jährliche Aussprache, die gestützt auf die Funktion als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht resultiert. Die Finanzkontrolle pflegt den Austausch des Weiteren, indem sie an den Sitzungen der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission teilnimmt und die nach § 73 WoV-G besonderen Aufträge und Beratung sowie Berichterstattungen (§74 WoV-G) entgegennimmt und erfüllt. § 69 Absatz 2 WoV-G wird neu so ergänzt, dass die Geschäftsprüfungskommission den Anstoss zu einer Aussprache geben kann.

Auf eine Verkürzung der zeitlichen Abfolge von fünf auf drei Jahre für die Durchführung der Qualitätskontrolle bei der Finanzkontrolle wird, da die Finanzkontrolle über einen internen Qualitätssicherer verfügt, abgesehen (§ 68 Absatz 2 WoV-G).

5. Verhältnis zur Planung

Die Vorlage „Stärkung der Kantonalen Finanzkontrolle“ ist weder im Legislaturplan 2017 - 2021 abgebildet, noch im rollenden Integrierten Aufgaben- und Finanzplan als Massnahme erfasst.

6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G)

§ 3 Absatz 2: Die Präzisierung der Umschreibung in § 3 Absatz 2 von „auf die im Kanton Solothurn gelegenen und von ihm massgeblich subventionierten Spitäler“ in „Solothurner Spitäler AG“ steht nicht im Zusammenhang mit der „Stärkung der Kantonalen Finanzkontrolle“. Sie macht jedoch Sinn, da die Anwendung des WoV-G einzig die Solothurner Spitäler AG betrifft.

§ 58 Absatz 3 und 3^{bis}: Die bestehende Praxis betreffend die Befugnis von nicht beanspruchten Voranschlagskrediten zur Reservezuweisung bei den drei Globalbudgets „Stabsdienstleistungen Kantonsrat“, „Staatsaufsichtswesen“ und „Gerichte“ wird mit dem neuen Absatz 3^{bis} festgehalten. Bei den genannten Globalbudgets ist eine Zuweisung durch den Regierungsrat aufgrund der Gewaltentrennung (Exekutive zu Legislative beziehungsweise Judikative) nicht statthaft, vielmehr ist das jeweils zuständige Organ berechtigt.

§ 61 Absatz 2 Buchstabe a und b: Gemäss Art. 76 Absatz 1 Buchstabe a der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) übt der Kantonsrat die Oberaufsicht aus über alle Behörden und Organe, die kantonale Aufgaben wahrnehmen. Der genannte Verfassungartikel geht weiter als § 61 Absatz 2 Buchstabe a WoV-G, welcher nur die Aufsicht über die Verwaltung erwähnt. Der Wortlaut von Art. 76 Abs. 1 Bst. a KV wird übernommen und das WoV-G der Verfassung angepasst.

Des Weiteren ist der Begriff „Dienstaufsicht“ in Buchstabe b in „Aufsicht“ abzuändern und der Teilsatz „über die Verwaltungen“ ebenfalls zu löschen. Mit der Verwendung des Wortes „Aufsicht“ sind die Aufgaben des Regierungsrates, der Departemente und der Gerichtsverwaltungskommission vollumfänglich abgedeckt. Das Wort „Dienstaufsicht“ ist hingegen im kantonalen Recht nicht üblich, findet es doch beispielsweise in der KV, im Gesetz über die Organisation des

Regierungsrates und der Verwaltung (RVOG; BGS 122.111) oder in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (RVOV; BGS 122.112) keine Verwendung.

Die heutige Norm sieht vor, dass die Finanzkontrolle die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltungen unterstützt. Die Unterstützung von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wie beispielsweise der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO) oder der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) in ihrer Aufsicht über die Verwaltungen war für die Kantonale Finanzkontrolle bislang und wird auch in Zukunft kein Thema werden. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben keine Aufsichtsfunktion in diesem Bereich, weshalb auch keine Unterstützung notwendig ist. Die Formulierung „und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten“ unter Buchstabe b ist somit zu streichen.

§ 61 Absatz 3: Damit die Finanzkontrolle als Fachorgan objektive und neutrale Prüfungsergebnisse liefert, die als Grundlage für den politischen Meinungsbildungsprozess dienen, muss die Unabhängigkeit gewährleistet sein. Die Formulierung in Absatz 3 wird daher neu ergänzt und sprachlich präzisiert. Es wird festgehalten, dass die Finanzkontrolle weisungsungebunden und in Erfüllung ihrer Aufgabe nur Verfassung, Gesetz und als registriertes Revisionsunternehmen den massgeblichen berufsständischen Grundsätzen verpflichtet ist.

§ 61 Absatz 4: Ein weiterer wichtiger Aspekt der Unabhängigkeit und Selbständigkeit ist die Befugnis der Finanzkontrolle, ihr Revisionsprogramm nach eigenem Ermessen festzulegen. Aus diesem Revisionsprogramm geht die ordentliche Revisionstätigkeit hervor. Mit dem Begriff Tätigkeitsprogramm werden alle möglichen Prüfungen und nicht nur Revisionen erfasst.

§ 61 Absatz 5: Gemäss heutiger Fassung von Absatz 5 ist die Finanzkontrolle administrativ der Verwaltung zugeordnet, wobei der Regierungsrat die Zuordnung zum entsprechenden Departement vornimmt. Diese Zuordnung des Regierungsrates widerspricht dem heute gelebten Grundsatz einer von der Exekutive unabhängigen und selbständigen Finanzkontrolle, die sowohl Aufgaben der externen wie auch der internen Revision übernimmt. Die administrative Zuordnung wird deshalb neu auf Gesetzesstufe und damit durch den Kantonsrat geregelt, wobei die Zuordnung zum Finanzdepartement beibehalten wird, da sich diese in der Vergangenheit bewährt hat.

§ 62 Absatz 1 Buchstabe c: Die Verwaltung der solothurnischen Gerichte ist seit 2005 verselbständigt und wird von einer dreiköpfigen Gerichtsverwaltungscommission geführt. Diese und nicht die Gerichte im engeren Sinn als Behörde unterliegen in erster Linie der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle.

§ 62 Absatz 1 Buchstabe e: Die Anpassung von Bst. e verfolgt das Ziel, den Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle in wichtigen Gebieten zu erweitern.

Nach den geltenden Grundlagen deckt der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle nach § 62 nicht alle geldwerten Leistungen des Kantons an Dritte ab. So namentlich die Abgeltungen für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben mittels Leistungsvereinbarungen, die nach heutigem Verständnis fälschlicherweise nicht unter den Begriff „Staatsbeitrag“ fallen.

Der Begriff Staatsbeitrag in § 62 wird in der kantonalen Gesetzgebung (WoV-Vo) erst seit Kurzem definiert. Im vorliegenden Kontext werden Staatsbeiträge von der Art als Finanzhilfen oder Abgeltungen verstanden. Finanzhilfen werden als geldwerte Vorteile definiert, die einer Empfängerin oder einem Empfänger ausserhalb der kantonalen Verwaltung gewährt werden, um freiwillig erbrachte Leistungen im öffentlichen Interesse zu erhalten oder zu fördern. Abgeltungen dagegen sind Entschädigungen, welche die finanziellen Lasten mildern oder ausgleichen sollen, die sich aus der Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben ergeben, die auf eine Empfängerin oder einen Empfänger ausserhalb der kantonalen Verwaltung übertragen werden.

Des Weiteren werden mit dem neuen Zusatz der massgeblichen Beteiligung auch Organisationen und Personen erfasst, die keine Staatsbeiträge (mehr) erhalten. Massgeblich bedeutet im vorliegenden Fall beherrschend, bestimmend, massgebend oder auch substanzuell. Die Solothurner Spitäler AG werden somit von der Finanzaufsicht erfasst, Minderheitsbeteiligungen des Kantons wie beispielsweise an der Alpiq Holding AG hingegen nicht.

§ 62 Absatz 2: Die Finanzkontrolle ist in der Gestaltung ihres Prufprogrammes frei und muss folglich auch ohne expliziten Auftrag der Finanzkommission oder des Regierungsrates eine Finanzaufsicht durchführen können. Selbstverständlich steht es der Finanzkommission oder dem Regierungsrat weiterhin zu, der Finanzkontrolle einen Auftrag zu erteilen.

§ 62 Absatz 5: Der Ausdruck „Revisionstätigkeit“ wird durch den Begriff „Prüftätigkeit“ ersetzt. Der Terminus Revisionstätigkeit fokussiert sich auf die Abschlussprüfung. Das Wort „Prüftätigkeit“ beinhaltet hingegen auch die Finanzaufsicht und ist somit umfassender.

§ 63 Absatz 2 und 3: Nach § 61 Abs. 3 ist die Finanzkontrolle fachlich unabhängig, selbständig und weisungsungebunden. Ein Antrag des Regierungsrates zuhanden des Kantonsrates für die Wahl eines Chefs oder einer Chefin widerspricht der angestrebten Selbständigkeit der Finanzkontrolle, weshalb auf das Antragsrecht der Regierung bei der Anstellung verzichtet wird und die Auflösung des Angestelltenverhältnisses einzig durch den Kantonrat, und somit ebenfalls ohne Mitwirkung des Regierungsrates, zu erfolgen hat. Die Vorbereitung der Wahl oder die Auflösung des Angestelltenverhältnisses ist neu durch die Parlamentsdienste an die Hand zu nehmen.

Das Ziel der Vorlage ist namentlich, dass die Finanzkontrolle im Markt für einzelne Mandate (z.B. gegenüber der Solothurner Spitäler AG) als unabhängiges, registriertes Revisionsunternehmen auftreten kann. Hierfür ist eine punktuelle Unabhängigkeit der Chefin oder des Chefs der Finanzkontrolle, wie sie vorliegend mit § 63 Abs. 3 und 4 umgesetzt wird, erforderlich. Eine weitergehende Neuregelung von Zuständigkeiten, die heute dem Regierungsrat obliegen, beispielsweise betreffend der Zusprechung einer Abgangentschadigung oder der Bewilligung einer Ausnahme von der Wohnsitzpflicht, ist hingegen nicht notwendig.

§ 63 Absatz 4: Aus Unabhangigkeitsuberlegungen kann der Lohn der Chefin oder des Chefs der Finanzkontrolle nicht durch den Regierungsrat festgelegt werden. Sodann entfällt das bisherige Beurteilungsgespräch mit dem Finanzdirektor und somit auch der Anspruch auf einen Leistungsbonus. Die Lohnklasse ist neu aufgrund einer Einreihungsuberprufung der Funktion durch das Personalamt im Gesetz verbindlich festzuschreiben. Die Uberprufung der Einreihung hat eine Erhöhung in die Lohnklasse 29 (bisher 28) ergeben.

§ 64 Absatz 1: Das Personal der Finanzkontrolle untersteht nicht nur dem Staatspersonalgesetz, sondern auch dem Gesamtarbeitsvertrag. Das Wort „Personal“ umfasst auch den Chef oder die Chefin der Finanzkontrolle.

§ 67 Absatz 2: § 33 umfasst in der bisherigen Fassung nur die Verrechnung der verwaltungsin-
ternen Leistungen. Gegenüber Dritten ausserhalb der Verwaltung muss die Finanzkontrolle, namentlich in der Rolle als Revisionsstelle, jedoch die Möglichkeit haben, marktkonforme Verrechnungssätze in Rechnung zu stellen. Mit der Einführung von Absatz 2 wird die notwendige gesetzliche Grundlage im formellen Gesetz geschaffen.

§ 68 Absätze 1, 2 und 3: Die heutige Leistungs- und Qualitätsbeurteilung der Finanzkontrolle wird neu geregelt. Im Zuge der Stärkung der Finanzkontrolle ist von einer Leistungsbeurteilung durch die Finanzkommission oder der Exekutive ganz abzusehen, vielmehr soll der Qualitätsbeurteilung mehr Gewicht verliehen werden. Die periodische Qualitätsbeurteilung ist zwingend nach den berufsständischen Grundsätzen und von externen Sachverständigen durchzuführen. Das Ergebnis der Qualitätsbeurteilung wird anschliessend der Finanzkommission unterbreitet.

§ 69 Absatz 2: Eine Aussprache zwischen der Finanzkommission, den Vorsteherinnen und der Vorsteher der Departemente und dem Chef oder der Chefin der Finanzkontrolle sollte grundsätzlich einmal im Jahr stattfinden. Als weisungsungebundene Stelle lädt die Finanzkontrolle vorzugsweise zur Aussprache ein, der Anstoss kann aber auch von der Finanzkommission oder dem Vorsteher beziehungsweise der Vorsteherin der Departemente ausgehen. Die Geschäftsprüfungskommission kann auf Wunsch ebenfalls zu einer Aussprache einladen.

§ 71 Absatz 1: Es handelt sich um eine Präzisierung von Begriffen ohne inhaltliche Änderungen.

§ 72 Absatz 1 Buchstabe f und Absatz 3: Der Regierungsrat kann heute die Finanzkontrolle beauftragen, Prüfungen als Revisionsstelle bei Institutionen durchzuführen. Diese Formulierung ist aus zweierlei Hinsicht zu verbessern. Erstens obliegt es der Finanzkontrolle, Prüfungen als Revisionsstelle vorzunehmen, unabhängig davon, ob sie vom Regierungsrat explizit einen Auftrag erhalten hat. Dies wird neu in Absatz 3 geregelt. Zweitens ist der Regierungsrat ermächtigt, Prüfungen in Auftrag zu geben, die den gesamten Finanzhaushalt des Kantons - ohne Einschränkung auf Prüfungen als Revisionsstelle - betreffen.

§ 72 Absatz 3: Die Finanzkontrolle nimmt als Revisionsstelle namentlich die Abschlussprüfungen für die „ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit“ und die „Direktorenkonferenz“ wahr. Diese Arbeiten sind im öffentlichen Interesse und fallen unter den neuen Absatz 3.

§ 73 Absatz 2: Die Übertragung von Vollzugsaufgaben der Exekutive an die Finanzkontrolle widerspricht der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Absatz 2 ist daher aufzuheben.

§ 73 Absatz 3: Neben der ordentlichen Revisionstätigkeit kann die Finanzkontrolle von den für die Finanzaufsicht zuständigen Organen besondere Revisionsaufträge erhalten oder diese beratend unterstützen. Um zu verhindern, dass die Finanzkontrolle von ihren gesetzlichen Aufgaben abgehalten wird, kann sie Prüfungsaufträge, mit Ausnahme der Aufträge der im Gesetz erwähnten Kommissionen und Organe, ablehnen. Damit die Finanzkontrolle von dieser Möglichkeit nur in Ausnahmefällen Gebrauch macht, muss die Durchführung des ordentlichen Tätigkeitsprogramms neu *wesentlich* gefährdet sein.

§ 74 Absatz 1: Die Kommunikation zwischen der Finanzkontrolle und der geprüften Stelle ist wichtig für die Behebung von Mängeln. Deshalb werden nach jeder abgeschlossenen Prüfung die geprüfte Stelle und das zuständige Departement über die Ergebnisse der Prüfung informiert. Bei Prüfungen ausserhalb der kantonalen Verwaltung wird die vorgesetzte Stelle über die Resultate in Kenntnis gesetzt. Dabei soll der Finanzkontrolle neu auch die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation eingeräumt werden. Die Finanzkontrolle setzt die geprüfte Stelle über ihre Feststellungen in Kenntnis und gibt allfällige Empfehlungen ab. Damit die Aufsicht sichergestellt ist, informiert die Finanzkontrolle auch die Aufsichtskommissionen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten. Die neue Formulierung entspricht dem heute bereits gelebten Ablauf der Finanzkontrolle.

§ 74 Absätze 2, 3 und 4: Die Bezeichnung „Revisionsergebnisse“ wird durch „Prüfungsergebnisse“ ersetzt. Diese Differenzierung hat ihren Grund darin, dass es für die Finanzkontrolle einen wesentlichen Unterschied macht, ob sie eine Revisionstätigkeit im Sinne eines Organs ausübt oder eine Aufsichtstätigkeit wahrnimmt. Übt die Finanzkontrolle als Revisions- oder Kontrollstelle eine Organfunktion aus, unterliegt sie dem Revisionsgeheimnis und darf die Berichte nur den gesetzlich vorgeschriebenen Aufsichtsorganen und der geprüften Stelle zukommen lassen. Bei Finanzaufsichtsprüfungen greift das Revisionsgeheimnis hingegen nicht. Dort wo die Finanzkontrolle von Gesetzes wegen als Revisionsstelle tätig ist (z.B. SGV), ist in der Regel die Geschäftsprüfungskommission oder die Finanzkommission oberstes Aufsichtsorgan. Der Begriff Aufsichtsorgan beinhaltet somit auch die Aufsichtskommissionen.

Besteht ein direktes Auftragsverhältnis zwischen der geprüften Stelle und der Finanzkontrolle oder handelt es sich um Organisationen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, bleiben die Prüfergebnisse bei der geprüften Stelle. Ein direktes Auftragsverhältnis einer Organisation ausserhalb der Verwaltung kann sich beispielsweise aus § 72 Abs. 3 WoV-G ergeben.

Organisationen ausserhalb der kantonalen Verwaltung nach § 72 Abs. 3 WoV-G sind beispielsweise die „ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit“, die „Direktorenkonferenz“ oder der Verein „TerrAudit“.

§ 75 Absatz 1: Es handelt sich um eine sprachliche Präzisierung.

§ 75 Absätze 2 und 3: Die Erledigung von strittigen Revisionsbeanstandungen beruhte bis anhin auf dem Antragsprinzip und dem Weisungsrecht der Finanzkontrolle. Das Antragsprinzip zuhanden der vorgesetzten Stelle (bisher der Regierungsrat oder die Gerichtsverwaltungscommission) wird für Beanstandungen, die namentlich die Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit betreffen, beibehalten. Es handelt sich zumeist um Anträge mit einem Beurteilungsermessen, die nicht auf punktuelle Korrekturen der Verwaltungstätigkeit gerichtet sind.

Neu gestaltet wird das Verfahren bei Mängeln, die die Ordnungsmässigkeit oder die Rechtmässigkeit berühren. Die Finanzkontrolle kann in diesen Fällen die Mängel formell feststellen, auf ein Weisungsrecht wird in Zukunft hingegen verzichtet; dieses widerspricht der Aufsichts- und Prüffunktion der Finanzkontrolle. Dagegen ist bei den genannten Mängeln bei Nichterledigung durch die vorgesetzte Stelle und nach Aufforderung durch die Finanzkontrolle der Regierungsrat, das zuständige Departement oder das Organ der Organisation verpflichtet, die gebotenen Massnahmen zur Beseitigung zu treffen und somit in der Pflicht.

§ 76 Absatz 1: Die Präzisierung mit „Revisions- und Aufsichtstätigkeit“ umschreibt den Inhalt des Jahresberichtes besser.

§ 77 Absatz 1: Es handelt sich um eine Neuformulierung und eine Präzisierung des Paragraphen. Die bisherige Mitteilung der Finanzkontrolle von strafbaren Handlungen an das Finanzdepartement kann nur erfolgen, wenn ein Amt des Finanzdepartementes betroffen ist. Ansonsten ist das zuständige Departement zu informieren. Die Formulierung wurde entsprechend angepasst. Mit dem neuen Begriff „oberstes Organ“ sind der Regierungsrat, Stiftungsrat, Verwaltungsrat sowie weitere leitende Stellen eingeschlossen.

§ 79 Absatz 1: Mit der Ergänzung „Aufsichtsbereich“ ist das ganze Tätigkeitsgebiet der Finanzkontrolle abgedeckt.

§ 79 Absätze 4 und 5: Diese Bestimmung bezweckt in Absatz 4, die Arbeit der Finanzkontrolle zu erleichtern. Es soll sichergestellt werden, dass mit dem Zusatz „interne Dokumente und Protokolle“ die Finanzkontrolle die für ihre Arbeit wesentlichen Unterlagen beschaffen kann. Der Begriff „der ihrer Aufsicht unterstellte Organisationen“ umfasst den Aufsichtsbereich nach § 62 WoV-G. Zur besseren Lesbarkeit wird der bestehende Absatz 4 zudem in zwei Absätze unterteilt.

§ 81 Absatz 1: Die Anzeigepflicht wird inhaltlich nicht geändert, aber präzisiert.

Gesetz über das Staatspersonal

§ 28 Absatz 4 Buchstabe a: Der Kantonsrat ist sowohl für die Wahl als auch für die Auflösung des Dienstverhältnisses mit dem Chef oder der Chefin der Finanzkontrolle zuständig.

7. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt diese dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum.

8. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Finanzdepartement
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (eng, rol, ett)
Parlamentdienste
GS, BGS