

Kapitel 2

WoV-Grundsätze

Bearbeitungs-Datum: **Dezember 2021**

Dokument-Nummer: 2_01_WoV Grundsätze.doc

Kapitel 2 WoV-Grundsätze	1
2 WoV-Grundsätze	3
2.1 Erläuterungen Rechtsgrundlagen	3
2.1.1 Kantonsverfassung	3
2.1.2 Gesetz und Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung	5
2.1.2.1 Zweck / Gegenstand / Geltungsbereich.....	5
2.1.2.2 Wirkungsorientierte Führung.....	5
2.1.2.3 Steuerung durch den Kantonsrat.....	6
2.1.2.4 Steuerung durch den Regierungsrat und die Departemente	6
2.1.2.5 Finanzkontrolle	8
2.2 Staatsbeiträge	9
2.2.1 Definition.....	9
2.2.2 Kriterien der Überprüfung	10
2.3 Anlagen	11
2.3.1 Definition.....	11
2.3.2 Kapitalanlagen	12
2.3.3 Anlagen Liegenschaften	12

2 WoV-Grundsätze

2.1 Erläuterungen Rechtsgrundlagen

Die Erläuterungen dienen lediglich dem Verständnis und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie haben dementsprechend keinen rechtsverbindlichen Charakter. Für verbindliche Aussagen gilt das Gesetz, die Verwaltungs- und Gerichtspraxis und die teilweise auf die Erläuterungen folgenden konkretisierenden Weisungen.

2.1.1 Kantonsverfassung

Am 16. Mai 2005 haben die Solothurner StimmbürgerInnen Ja gesagt zu den Verfassungsänderungen, welche ihnen im Zusammenhang mit der definitiven und flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung unterbreitet worden sind. Die Verfassungsänderungen sind eine unmittelbare Konsequenz der Einführung von WoV, nämlich die Koppelung von Leistungen und Finanzen, verbunden mit der Globalisierung der Budgetierung und der Wirkungsorientierung. Als weitere wichtige Elemente der Revision gelten die Neuordnung der Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat bei der Planung und der Budgetierung der Staatstätigkeit und der Ausbau der Volksrechte.

1 Der Budgetbeschluss erfolgt in globalisierter Form.

Der Voranschlag und die (in der Regel) dreijährigen Globalbudgets folgen nicht (mehr) dem Prinzip der Spezifikation, sondern enthalten pro Aufgabe eine Aufwand- oder Ertragsüberschussvorgabe.

2 Alle Leistungen müssen mit den entsprechenden Finanzen gekoppelt werden.

Der Voranschlag und die dreijährigen Globalbudgets enthalten nicht (mehr) nur finanzielle Vorgaben, sondern werden mit einer Leistungsvorgabe in Form eines Leistungsauftrages verknüpft.

☐ Keine Finanzen ohne Leistungen und keine Leistungen ohne Finanzen!

3 Die Leistungen des Staates haben sich an der Wirkungsorientierung und am Dienst an der Öffentlichkeit auszurichten.

Der Staat erbringt nicht nur Leistungen, sondern hat darauf zu achten, dass diese Leistungen Wirkungen erzielen. Gemäss der Verfassung hat der Kantonsrat auf die Wirksamkeit aller Massnahmen zu achten, während der Regierungsrat für einen wirkungsorientierten Dienst an der Öffentlichkeit zu sorgen hat.

➔ Staatsaufgaben müssen für die Bürgerinnen und Bürger einen Nutzen bringen; Kunden- und Bürgerfreundlichkeit gelten als Verfassungsprinzipien!

4 Die Budgetstruktur legt die Trennlinie der Gewaltenteilung im Budgetbereich fest.

Mit der Globalbudgetetierung zusammenhängend ist eine neue Kompetenzaufteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat. Die Umschreibung dieser Trennlinie erfolgt durch den Beschluss über die Budgetstruktur durch den Kantonsrat, in welcher er festlegt, auf welcher Stufe seine Budgetbeschlüsse zu erfolgen haben und welche Entscheide an den Regierungsrat delegiert werden.

5 Mit dem Planungsbeschluss kann der Kantonsrat auf die politische Planung des Regierungsrates Einfluss nehmen.

Die politischen Pläne, allen voran der Legislaturplan und der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), dienen als mittelfristige Planungsinstrumente. Sie werden vom Regierungsrat erstellt. Der Kantonsrat nimmt den Legislaturplan und den IAFP zur Kenntnis. Er kann mit dem Planungsbeschluss die Prioritäten verschieben oder andere Ziele setzen.

6 Der Kantonsrat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen.

Betreffen die Aufträge Bereiche, für welche der Kantonsrat zuständig ist, entsprechen sie der bisherigen Motion. Neu ist, dass Aufträge auch Themen zum Gegenstand haben können, die im Kompetenzbereich des Regierungsrates liegen. Solche Aufträge haben allerdings nur Richtliniencharakter, womit der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen kann. Damit behält der Regierungsrat seine Entscheidungsbefugnis in vollem Umfang. Wird ein Planungsbeschluss oder ein Auftrag nicht erfüllt, so kann der Kantonsrat mittels einer parlamentarischen Initiative selbständig Massnahmen treffen.

7 Mit dem Volksauftrag wird der Anwendungsbereich der Volksmotion ausgedehnt

Der Volksauftrag ist gleich wie ein Auftrag des Kantonsrates zu behandeln und kann auch im Bereich der politischen Planung eingesetzt werden.

8 Die Globalbudgetinitiative ist ein neues Volksrecht, mit dem die Stimmbürger Einfluss auf den Bereich der Budgetierung nehmen können.

Mit WoV erfolgt die Steuerung vermehrt über die Planung und Budgetierung. Aufgaben, welche bisher in Rechtsatzform umschrieben wurden und somit dem Mitspracherecht der Stimmbürger unterstellt waren, können neu als Leistungsaufträge formuliert werden. Dieser Verlust des Mitspracherechts wird mit der Globalbudgetinitiative kompensiert: 3000 Stimmberechtigte können damit eine bestimmte Ausgestaltung eines mehrjährigen Globalbudgets verlangen. Dies geschieht in Form der Anregung, wobei der Kantonsrat bei der Ausformulierung nicht an den Wortlaut, sondern an das Ziel des Begrenzens gebunden ist.

2.1.2 Gesetz und Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Das WoV-G ersetzt die Finanzhaushaltsverordnung, schafft die gesetzlichen Grundlagen für WoV und gestaltet die Finanzkontrolle nach modernen Gesichtspunkten. Das WoV-G strebt eine möglichst weitgehende Zusammenfassung der Rechtsgrundlagen für die Verwaltungsführung an. Ausgeklammert sind die Verwaltungsorganisation, welche im Regierungs- und Organisationsgesetz (RVOG) erst vor wenigen Jahren neu geordnet wurden und das Personalrecht (Staatspersonalgesetz, StPG; Gesamtarbeitsvertrag, GAV).

2.1.2.1 Zweck / Gegenstand / Geltungsbereich

Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird staatliches Handeln auf Wirkungen ausgerichtet und auch daran gemessen. Die staatlichen Leistungen werden verstärkt durch die Politik gesteuert und bürger- und kundenorientiert sowie wirtschaftlich erbracht. Die gesamte Staatstätigkeit (auch die hoheitliche) und alle Akteure werden von WoV erfasst. Die so verstandene wirkungsorientierte Verwaltungsführung umfasst alle Elemente, die mit der Verwaltungsführung im Zusammenhang stehen. Aus diesem Grund gibt es **ein** WoV-Gesetz, welches die gesamte Verwaltungssteuerung inklusive politischer Planung, die Haushaltsführung und die Stellung der Finanzkontrolle regelt. Der Geltungsbereich umfasst die gesamte Zentralverwaltung. Für die kantonalen Anstalten kommt das WoV-G nur dann zur Anwendung, wenn das entsprechende Spezialgesetz dies vorsieht (z.B. Spitäler und Fachhochschule).

2.1.2.2 Wirkungsorientierte Führung

Unter der wirkungsorientierten Führung wird die Steuerung der Verwaltung über Wirkungsziele, Leistungsvorgaben und entsprechender Ressourcenzuteilung subsumiert. Dies bedeutet, dass eine staatliche Leistung immer mit den dazugehörenden Finanzen gekoppelt werden muss. Die Aufgabenerfüllung hat nebst dem Kriterium der Gesetzmässigkeit auch demjenigen der Wirkungsorientierung zu folgen. Das Erreichen der Ziele wird in der Regel mittels Wirkungsindekatoren überprüft. Ausnahmsweise lässt der Gesetzgeber die Leistungsorientierung mittels Leistungsindikatoren zu. In diesem Fall sollte der Zusammenhang zwischen der erbrachten Leistung und dem Wirkungsziel kurz aufgezeigt werden. Wirkungsorientierte Führung verlangt ein systematisches, stufengerechtes und aufeinander abgestimmtes Controlling innerhalb der Verwaltung, für welches der Regierungsrat die Verantwortung trägt.

Die Wirkungsorientierung erfordert, dass staatliche Leistungen als Produkte definiert werden.

Produkt: Staatliche Leistung, welche das Leistungszentrum verlässt und von Dritten als Empfänger genutzt werden kann.

Produktgruppe: Zusammenfassung mehrerer Produkte, welche eine strategische Einheit bilden.

Globalbudget: Oberste Ebene im Budgetbereich. Es besteht aus mindestens einer Produktgruppe und enthält einen Leistungsauftrag und eine Saldovorgabe.

2.1.2.3 Steuerung durch den Kantonsrat

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung kann nur in Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat verwirklicht werden. Deshalb werden diesem eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung gestellt, um seine Funktion auch unter den neuen Rahmenbedingungen ausüben zu können.

Die politische Planung des Regierungsrates (Legislaturplan und integrierter Aufgaben- und Finanzplan [IAFP]) nimmt er zwar nur zur Kenntnis, er kann aber mittels eines **Planungsbeschlusses** punktuell darauf Einfluss nehmen.

Nebst diesem indirekten Instrument verfügt der Kantonsrat auch über direkte Steuerungsinstrumente. Er beschliesst die **Budgetstruktur**, wodurch er für die Dauer einer Amtsperiode die Trennlinie der Gewaltenteilung im Budgetbereich (Kompetenzgrenze) zwischen ihm und dem Regierungsrat festlegt. Ausserdem beschliesst er die Produktgruppenziele und Verpflichtungskredite der mehrjährigen Globalbudgets sowie jährlich den **Voranschlag** (siehe Kapitel 8).

Der **Geschäftsbericht** enthält alle für die parlamentarische Steuerung notwendigen Informationen über die Aufgaben, Leistungen bzw. Wirkungen und über die Finanzen. Er beruht auf dem Voranschlag und schafft eine Soll-Ist Übersicht. Mit der **Genehmigung** des Geschäftsberichts wird dem Regierungsrat rechtlich die Decharge erteilt.

2.1.2.4 Steuerung durch den Regierungsrat und die Departemente

Die Führungsgrundsätze unter WoV haben – nebst der Rechtmässigkeit – den Grundsätzen der Bürgernähe, der Effizienz und der Wirkungsorientierung zu entsprechen. Insbesondere soll die Führung auf allen Ebenen über Zielsetzungen bzw. Zielvereinbarungen erfolgen. Damit verbunden ist die Delegation von Kompetenzen, welche auch entsprechende Verantwortung umfasst. Zur Sicherung der Aufgabenerfüllung kann jede delegierende Instanz (Regierungsrat, Departementsvorsteher, Amtsvorsteher) jederzeit Weisungen erteilen und/oder die Delegation wieder rückgängig machen. Der Regierungsrat und die Verwaltung werden auf ein koordiniertes Vorgehen und ein departementübergreifendes vernetztes Denken verpflichtet: Informationen sollen rechtzeitig ausgetauscht und Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden.

Die beiden Planungsinstrumente des Regierungsrates sind der **Legislaturplan** und der **integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)**. Der Legislaturplan umschreibt die politischen Schwerpunkte für einen Zeitraum von vier Jahren. Der IAFP ist eine jährlich neu erstellte Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklung in sämtlichen Aufgabenbereichen für die darauffolgenden vier Jahre. Er ist somit eine rollende Planung und wird jeweils auf den neu erstellten Legislaturplan abgestimmt.

Auf Departementstufe ist der **Jahresplan** das zentrale Führungsinstrument. Mit diesem legen die Departemente ihre Jahresziele fest, welche sich aus dem Legislaturplan und dem IAFP ableiten. Die **Leistungs- und Saldozuweisung** liegt in der Kompetenz des Regierungsrates. Damit werden die Budgetbeschlüsse des Kantonsrates, welche nur Aufgaben der Verwaltung betreffen, auf die Organi-

sation der Verwaltung umgelegt: Der Regierungsrat bestimmt, welche Verwaltungseinheiten mit welchen finanziellen Mitteln welche Leistungen zu erbringen haben.

Der Regierungsrat kann Dienststellen bewilligen, **gewerbliche Leistungen an Dritte** zu erbringen. Gemeint sind damit solche Verrichtungen, bei denen der Staat nicht in Ausübung seiner hoheitlichen Funktion handelt, sondern als gleichgeordnetes Subjekt in Konkurrenz zu privaten Unternehmungen tritt. Zweck der Tätigkeiten ist das Erzielen eines Gewinns. Der bloße Umstand, dass der Staat für die Benützung seiner Dienste ein Entgelt oder eine Gebühr verlangt, bedeutet an sich noch keine gewerbliche Verrichtung.

Gewerbliche Tätigkeiten des Staates sind aufgrund möglicher Wettbewerbsverzerrungen problematisch. Deshalb bedürfen sie grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage. Handelt es sich bei der gewerblichen Tätigkeit jedoch um eine Nebentätigkeit bzw. um eine Randnutzung der vorhandenen Investitionen, so kann der Regierungsrat eine Bewilligung dazu erteilen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Angebot steht in einem konkreten Bezug zum Kerngeschäft;
- Angebot bindet im Verhältnis zur Hauptaufgabe nur einen kleinen Teil der Ressourcen;
- Angebot führt nicht zu einer Ausweitung des Leistungsauftrages;
- Angebot ist kostendeckend;
- Angebot führt zu keiner Beeinträchtigung der Hauptaufgabe.

Liegt der nach dem Prinzip der Kostendeckung errechnete Preis des Angebotes unter dem üblichen Marktpreis, so kann der Regierungsrat den Preis um einen Zuschlag erhöhen, um so einer allfälligen Marktverzerrung vorzubeugen.

Die **Vergabe von Aufträgen an Dritte** stellt eine Auslagerung der Leistungserbringung dar. Solche Fremdvergaben sind dann sinnvoll, wenn die Verwaltung intern aus Kapazitätsgründen oder mangels ausreichendem Fachwissen eine Leistung nicht selber erbringen kann; die Aufgabe durch eine Vergabe günstiger oder qualitativ besser erfüllt werden kann.

Es wird zwischen drei Arten der Fremdvergabe unterschieden. Bezugspunkt ist immer eine Leistung, deren Erfüllung dem Staat vom Gesetz aufgetragen worden ist. Entscheidend ist, inwieweit dem Dritten die Aufgabenerfüllung übertragen wird.

- **Selbständige Leistung:** 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. Sowohl die eigentliche Leistungserstellung als auch die damit verbundene Verantwortung werden vom Staat delegiert. Für die Auslagerung einer selbständigen Leistung bedarf es immer einer gesetzlichen Grundlage. Die Entscheidung fällt der Regierungsrat.
- **Teilleistung:** Darunter wird eine Leistung verstanden, welche einen wesentlichen Beitrag zu einer selbständigen Leistung darstellt; die Verantwortung verbleibt aber, im Gegensatz zur selbständigen Leistung, bei der Dienststelle, da dem Dritten nicht die Erfüllung des gesamten Aufgabenbereichs übertragen wird. Als qualifizierendes Merkmal und als Abgrenzung

zum Erfüllungsgehilfen gilt, dass bei einer Teilleistung der Dritte in direktem Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern steht. Die Vergabe von Teilleistungen bedarf keiner gesetzlichen Grundlage. Ein Regierungsratsbeschluss ist dann notwendig, wenn die Entschädigung an den Dritten den Betrag von 50'000 Franken überschreitet.

- **Erfüllungsgehilfe:** Hierzu werden unterstützende Leistungen eines Dritten bei der Aufgabenerfüllung durch die Dienststelle gezählt. Der Dritte trägt keine Verantwortung und hat keinen Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern. Es ist keine gesetzliche Grundlage erforderlich; die Vergabe muss lediglich dann durch den Regierungsrat erfolgen, wenn die Kosten den Betrag von 100'000 Franken übersteigen.

	Anteil des Dritten an der Leistungserbringung	Kontakt zu den Bürgern	Verantwortung	Gesetzliche Grundlagen	Regierungsratsbeschluss
Selbständige Leistung	Erbringung des gesamten Aufgabenbereichs.	Ja	Verantwortung liegt beim Dritten	Erforderlich	Erforderlich
Teilleistung	Erbringung eines Teils des gesamten Aufgabenbereichs	Ja	Verantwortung bleibt beim Staat.	Nicht erforderlich	Erforderlich ab 50'000 Franken
Erfüllungsgehilfe	Erbringung eines Teils des gesamten Aufgabenbereichs	Nein	Verantwortung bleibt beim Staat.	Nicht erforderlich	Erforderlich ab 100'000 Franken

Beispiele:

- **Selbständige Leistung:** Die Suchthilfe ist ein Leistungsbereich, der nicht vom Kanton, sondern regional erbracht wird. Der Kanton schliesst nach Anhörung des Verbandes solothurnischer Einwohnergemeinden (VSEG) Leistungsvereinbarungen mit den Trägerschaften ab und teilt die finanziellen Mittel zu. Ein weiteres Beispiel – allerdings auf der Stufe Gemeinde – ist die spital- und heimexterne Gesundheits- und Krankenpflege (Spitex), die von privatrechtlichen Vereinen (Spitex-Dienste) erbracht wird.
- **Teilleistung:** Zusammenarbeit mit privaten Organisationen im Bereich der Opferhilfe (Pro Juventute, Frauenhaus, dargebotene Hand).
- **Erfüllungsgehilfe:** Bauaufträge, Beratungsaufträge.

2.1.2.5 Finanzkontrolle

Als fachlich unabhängiges und selbständiges Amt ist die Finanzkontrolle in ihrer Tätigkeit nur Verfassung, Gesetz und den berufsständischen Grundsätzen verpflichtet. Administrativ ist sie dem Finanzdepartement angegliedert. Weisungsbefugnis hat das Departement der Finanzkontrolle gegenüber nicht. Die Finanzkontrolle ist als Revisionsunternehmen bei der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde registriert. Somit unterliegt sie den Vorschriften bezüglich Qualitätssicherung und Unabhängigkeit. In Kombination mit dem WoV-Gesetz liegen damit Rahmenbedingungen vor, welche die Unabhängigkeit sicherstellen.

Die Hauptaufgabe der Finanzkontrolle ist das Sicherstellen einer wirksamen parlamentarischen und verwaltungsinternen Finanzaufsicht im Sinne des Gesetzes über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Das primäre Ziel ist es

sicherzustellen, dass die Rechnungs- und Haushaltsführung dem Gesetz entsprechen. Darüber hinaus helfen die Prüfungen der Finanzkontrolle die staatlichen Leistungen stetig zu verbessern. Sie zeigen Schwachstellen auf und weisen auf Mängel hin. Es geht aber auch darum, gemeinsam mit den Dienststellen Lösungen zu erarbeiten und Massnahmen festzulegen. Mit dem Prüfen von Prozessen und dem Internen Kontrollsystem wird die Amtsführung in ihrer Führungs- und Kontrollfunktion unterstützt. Durch die Berichterstattung erhalten die vorgeordneten Stellen gleichzeitig einen Eindruck über die Qualität der Auftragsbefolgung. Dies soll ihnen eine wichtige Grundlage für ihre Dienstaufsicht liefern.

Parlamentarische Untersuchungs- und Aufsichtskommissionen, der Regierungsrat sowie weitere im WoV-Gesetz definierte Stellen können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie für Beratungen beiziehen (§ 73 WoV-G). Es liegt im Ermessen der Finanzkontrolle weitere Aufträge wie Untersuchungen, Gutachten oder Stellungnahmen auszuführen. Dabei ist einerseits auf die Unabhängigkeit zu achten und andererseits die Vereinbarkeit von Revision und Beratung zu prüfen. Zusätzliche Aufträge dürfen die Finanzkontrolle nicht in der Ausübung der Finanzaufsicht behindern. Für die Ausführung von zusätzlichen Aufträgen können Experten beigezogen werden.

Nebst der Staatsrechnung des Kantons Solothurn prüft die Finanzkontrolle als gesetzliche Revisionsstelle die Jahresrechnung der Solothurner Spitäler AG, der Solothurnischen Gebäudeversicherung sowie verschiedener Stiftungen und Institutionen. Die Abschlussrevisionen richten sich nach den gesetzlichen Vorschriften und anerkannten schweizerischen Prüfungsstandards. Dabei wird geprüft, ob die Buchführungs- und Rechnungslegungsvorschriften eingehalten werden und die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Zum Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle gehören zudem Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt, Staatsbeiträge ausrichtet oder an denen er massgeblich beteiligt ist. Die Finanzkontrolle hat in diesem Bereich die Prüftätigkeit in Koordination mit dem für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departement auszuüben.

2.2 Staatsbeiträge

In seinem Bericht stellte der Regierungsrat 2004 fest, dass die meisten Staatsbeiträge ohne klare Zieldefinition und ohne die Festlegung der anzustrebenden Wirkungen entrichtet werden. Dies steht in Widerspruch zu dem mit WoV verfolgten Grundsatz, wonach Finanzen immer an Leistungen und Ziele zu koppeln sind. Wo diese Verbindung fehlt, kann die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen nicht überprüft werden. Deshalb werden an dieser Stelle nach einigen begrifflichen Klärungen Prüfungskriterien definiert, die Verbesserungen in Bezug auf die Wirksamkeit, Effizienz und Effektivität von Staatsbeiträgen bewirken sollten.

2.2.1 Definition

Staatsbeiträge sind zweckgebundene geldwerte Vorteile und Leistungen, die Empfängerinnen und Empfängern ausserhalb der Kantonsverwaltung für die

Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse gewährt werden. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen und Beteiligungen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen. Die Begriffe Staatsbeiträge und Subventionen werden als deckungsgleich betrachtet.

Unterschieden wird zwischen **Finanzhilfen und Abgeltungen**

- **Finanzhilfen** sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der kantonalen Verwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Die Finanzhilfe unterstützt immer eine *freiwillige Tätigkeit* des Empfängers, für deren Erfüllung *keine Rechtspflicht* und auch *keine Delegation* durch den Kanton vorliegt. Sie ist zweckgebunden und dient der Erfüllung einer genau bestimmten Aufgabe (z.B. Wirtschaftsförderung, Förderung des öffentlichen Verkehrs).
- **Abgeltungen** sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der kantonalen Verwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung von *rechtlich vorgeschriebenen* oder *delegierten öffentlich-rechtlichen* Massnahmen ergeben. Öffentlich-rechtliche Aufgaben können mittels Rechtsetzung, Schaffung einer Institution des öffentlichen Rechts in Gesetz, Vertrag oder Konzession übertragen werden. Im Gegensatz zu der Finanzhilfe besteht eine *Rechtspflicht* zur Aufgabenerfüllung.

Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen:

- Kanton hat ein Interesse an der Erfüllung einer Aufgabe.
- Die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten reichen nicht aus.
- Die Aufgabe kann nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder effizienter erfüllt werden.

Es soll erreicht werden, dass im Rahmen der Beitragsgesetzgebung jeweils alternative Formen der Zielerreichung geprüft werden. Die Gewährung von Staatsbeiträgen soll vermehrt als eine unter mehreren möglichen Formen zur Erreichung vorgegebener Ziele betrachtet werden, deren Einsatz sorgfältig abgewogen werden soll. Ein zurückhaltender Einsatz des Instruments soll daraus resultieren.

Voraussetzungen für die Gewährung von Abgeltungen:

- Verpflichtete haben kein überwiegendes Eigeninteresse.
- Die finanzielle Belastung ist den Verpflichteten nicht zumutbar.
- Die mit der Aufgabe verbundenen Vorteile gleichen die finanzielle Belastung nicht aus.

Ein Ziel kann auch direkt in Form einer Vorschrift – also ohne Abgeltung – vorgegeben werden. Private Anbieter werden die durch Einhaltung der Vorschriften bedingten Mehrkosten auf die Verkaufspreise überwälzen. Dies wiederum fördert die Kostenwahrheit, erhöht die volkswirtschaftliche Effizienz und reduziert staatliche Kosten.

2.2.2 Kriterien der Überprüfung

Die folgenden Kriterien sollen dazu beitragen, die Wirksamkeit staatlicher Beiträge zu erhöhen und gleichzeitig die Kosten im Griff zu behalten. Sie lehnen

sich an die Grundsätze zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen an, die der Bund in seinem Finanzleitbild formuliert hat.

Ziel- und Wirkungsorientierung

Die Beitragshöhe soll sich nicht primär an den Kosten orientieren, sondern am Erfüllungsgrad der vorgegebenen Ziele.

Der Kanton definiert Ziele und macht strategische Vorgaben. Die Erreichung der Ziele bzw. die Erfüllung der Vorgaben kann als solche abgegolten werden, ohne direkte Verbindung zu den getätigten Ausgaben. Dadurch entsteht ein besserer Anreiz zur Zielerreichung als durch prozentuale Kostenbeiträge. Die Beitragsempfänger orientieren sich damit ebenfalls an den Wirkungen und nicht an den Kosten.

Priorisierung von Subjekthilfen

Staatsbeiträge sind möglichst in der Form von Subjekthilfen und nicht als Objekthilfen zu gewähren. „Streusubventionen“ sind zu vermeiden.

Objekthilfen sind Staatsbeiträge an Institutionen, welche öffentliche Aufgaben erfüllen (z.B. Schulen, Bahnen); Subjekthilfen sind Beiträge an Individuen, die unmittelbar bei deren Einkommenssituation ansetzen (z.B. Stipendien, Ergänzungsleistungen). Staatsbeiträge sollten nach Möglichkeit in der Form von Subjekthilfen gewährt werden, damit sie gezielt eingesetzt werden können und um eine Verteilung nach dem „Gliesskannenprinzip“ zu vermeiden.

Zeitliche Befristung

Staatsbeiträge sind zeitlich zu befristen. Finanzhilfen sind vorzugsweise in der Form zeitlich befristeter Anschub- und Überbrückungshilfen auszugestalten. Bei Abgeltungen ist soweit möglich eine Befristung der staatlichen Abgabe vorzusehen.

Die Befristung kann durch periodische Neuvergabe erfolgen. Damit wird gewährleistet, dass alle Beitragstatbestände regelmässig auf ihre Berechtigung überprüft werden.

2.3 Anlagen

2.3.1 Definition

Eine Anlage liegt vor, wenn einer staatlichen Aufwendung ein **gleichwertiger und realisierbarer Wert** gegenübersteht. Sinn und Zweck ist es, vorhandenes Vermögen in eine bestimmte wirtschaftliche Form zu bringen und so seinen Wert zu erhalten oder einen angemessenen Ertrag zu sichern. Anlagen zählen deshalb nach herrschender Lehre zum Finanzvermögen, denn sie tragen der Erfüllung staatlicher Aufgaben nur mittelbar bei. Vom Begriff der Anlage ist derjenige der **Ausgabe** abzugrenzen; letztere dient der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe und bezieht sich somit auf eine Veränderung des Verwaltungsvermögens (siehe dazu Kapitel 4, Abschnitt 4.3).

Beispiele Anlagen:

- Kapitalforderungen und weitere Vermögenswerte, die ausschliesslich fiskalischen Zielen dienen;

- Grundstücke und Gebäude, die nicht einem öffentlichen Zweck dienen.

2.3.2 Kapitalanlagen

Zu Fragen der Verzinsung liegt der **RRB 2003/2404 (16. Dezember 2003)** vor:

- Die Guthaben von Spezialfinanzierungen, Stiftungen und Legaten werden zu einem Zinssatz entsprechend der Rendite von Bundesobligationen mit einer 10-jährigen Laufzeit (Stichtag: erster Arbeitstag Dezember), abzüglich einem Viertelprozent, verzinst.
- Die Schulden von Spezialfinanzierungen werden zum durchschnittlichen Jahreszins für mittel- und langfristige Schulden des Kantons, zuzüglich eines Viertelprozent, verzinst.
- Die Depositengelder aus Konkurs- und Betreuungsmassen, Erbschaften, etc. werden zum internen durchschnittlichen Zinssatz für kurzfristige Anlagen, abzüglich einem Viertelprozent, verzinst. Voraussetzung für die Verzinsung ist, dass die Anlagen über die gesamte Laufzeit einen durchschnittlichen täglichen Bestand von mindestens 50'000 Franken aufweisen und das Zinsguthaben mindestens 100 Franken beträgt.
- Die Guthaben und Schulden auf Kontokorrenten werden nur verzinst, wenn der Kontokorrentpartner des Kantons ein zu verzinsendes Bankkonto im SoBa-Pooling hat. Es wird der interne durchschnittliche Jahreszinssatz für kurzfristige Anlagen, zu- bzw. abzüglich einem Viertelprozent für die Unkosten des AFIN, angewendet. Die übrigen Kontokorrentkonti werden periodisch ausgeglichen und deshalb nicht verzinst.
- An den Kanton geleistete Vorschüsse, kapitalisierte Beiträge, etc. werden wie die Mittel von Spezialfinanzierungen, Stiftungen und Legaten behandelt und entsprechend der Rendite der Bundesobligationen mit einer 10-jährigen Laufzeit (Stichtag: erster Arbeitstag Dezember), abzüglich einem Viertelprozent, verzinst. Vom Kanton geleistete Vorschüsse werden zum durchschnittlichen Jahreszins für mittel- und langfristige Schulden des Kantons, zuzüglich eines Viertelprozent, verzinst

2.3.3 Anlagen Liegenschaften

RRB 2007/1364 (13. August 2007) legt folgende Grundsätze zur Behandlung von Liegenschaften fest:

- Werterhaltende und wertvermehrende Massnahmen sowie nutzungsbedingte bauliche Anpassungen **unter** 50'000 Franken gelten als Ausgabe.
- Werterhaltende und wertvermehrende Massnahmen sowie nutzungsbedingte bauliche Anpassungen **über** 50'000 Franken gelten als Anlage des Finanzvermögens, für die der Regierungsrat abschliessend zuständig ist.
- Sobald Liegenschaften des Finanzvermögens dauerhaft einem bestimmten Verwaltungszweck gewidmet werden, sind sie in das Verwaltungsvermögen zu übertragen. Die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen stellt finanzrechtlich eine **Ausgabe** dar, für die es den Ausgabenkredit des zuständigen Organs bedarf (siehe dazu Kapitel 4).