

Schaffhauser Abstimmungs-Magazin

zur Volksabstimmung
vom 27. November 2005

**Gesetz über die wirkungsorientierte
Steuerung von Aufgaben und Finanzen
(WoV-Gesetz)**

vom 5. September 2005

Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (WoV-Gesetz)

In Kürze	Seite	2
Zur Sache	Seite	5
Erwägungen des Kantonsrates	Seite	14
Beschluss des Kantonsrates	Seite	15

Die kantonale Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb für die Bürgerinnen und Bürger soll modernisiert und vermehrt auf betriebswirtschaftliche Aspekte ausgerichtet werden. Mit «New Public Management» (NPM) oder «Wirkungsorientierter Verwaltungsführung» (WoV) wird ein Steuerungs- und Führungsmodell für öffentliche Verwaltungen bezeichnet, das sich an betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen und Prozessen orientiert. Seit 1997 werden in der kantonalen Verwaltung insgesamt zehn Dienststellen als Pilotbetrieb nach der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) geführt. Diese Dienststellen führen eine Kosten-Leistungs-Rechnung (Betriebsbuchhaltung) und die erbrachten Leistungen werden mit einem Leistungsauftrag und einem Globalbudget gesteuert. Die Erfahrungen des Pilotbetriebs sind positiv. Mit dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (WoV-Gesetz) soll die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der gesamten kantonalen Verwaltung eingeführt werden. Die Einführung soll in drei Etappen ab 2007 erfolgen und 2009 beendet sein.

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung führt zu einer vermehrten

Wirkungsorientierung der staatlichen Tätigkeiten und Leistungen, einer **Stärkung der Staatsleitung** durch Kantonsrat und Regierungsrat sowie einer **Flexibilisierung der Verwaltungsführung**. Folgende Ziele werden mit dem Steuerungs- und Führungsmodell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung angestrebt:

- Verbesserung der Steuerbarkeit der staatlichen Tätigkeiten und Leistungen
- Verbesserung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit der staatlichen Tätigkeiten
- verstärkte Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit auf die vorgegebenen Ziele und Wirkungen
- vermehrte Kundenorientierung und Bürgernähe
- Kosteneinsparung durch Effizienzsteigerung

Kernstück der WoV-Verwaltungsreform sind die neuen **Steuerungsinstrumente**. Mit WoV wird eine neue Mittelfristplanung in Form einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (Politikplan) eingeführt. Diese Mittelfristplanung wird jährlich rollend für eine Periode von vier Jahren erstellt. Weiter wird bei den Dienststellen eine Kosten-Leis-

tungs-Rechnung (Betriebsbuchhaltung) eingeführt, was unter anderem die Kostentransparenz erhöht. Weiter werden die Dienststellen künftig mit einem Leistungsauftrag und einem Globalbudget geführt und die erbrachten Leistungen anhand von Indikatoren gemessen. Der Kantonsrat ist im Rahmen seiner Budgetkompetenz zuständig für die Genehmigung dieser Globalbudgets und Leistungsaufträge. Ebenfalls im Zusammenhang mit der Einführung von WoV wird künftig ein Geschäftsbericht erstellt, der die bisherige Staatsrechnung und den Verwaltungsbericht zusammenführt. Schliesslich wird für die gesamte kantonale Verwaltung ein einfaches, aber wirkungsvolles Aufgaben- und Finanzcontrolling aufgebaut. Die Vorlage schafft daneben auch die Rechtsgrundlagen, damit die Gemeinden WoV ebenfalls definitiv einführen können.

Mit der Einführung von WoV werden auch die Möglichkeiten des Kantonsrates für eine gezieltere Einflussnahme auf die staatliche Tätigkeit verstärkt. In der parallel zum WoV-Gesetz beratenen Revision der Geschäftsordnung des Kantonsrates sind mit der WoV-Motion und dem Planungspostulat zwei neue parla-

mentarische Instrumente geschaffen worden, damit der Kantonsrat die politische Schwerpunktsetzung bereits auf der strategischen Ebene konkret beeinflussen und gegenüber heute erweitern kann. Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird der Kantonsrat künftig über mehr Informationen bezüglich der konkret von der Verwaltung erbrachten Leistungen und deren Kosten verfügen und diese besser beeinflussen können. In diesem Zusammenhang wurde auch die Geschäftsprüfungskommission befristet vergrössert.

Die Einführung von WoV hat einmalige Einführungs- und Umstellungskosten von insgesamt rund 660'000 Franken zur Folge. Die wiederkehrenden Kosten nach der vollständigen Umstellung belaufen sich auf rund 450'000 Franken pro Jahr. Diesen Kosten steht ein qualitativer Mehrwert in Form von vermehrter Transparenz über die von der Verwaltung erbrachten Leistungen und deren Kosten gegenüber. Die neuen Steuerungsinstrumente werden dem Kantonsrat und dem Regierungsrat ermöglichen, besser zu beurteilen, ob das Richtige getan wird (Effektivität) und ob das, was getan wird, richtig getan wird (Effizienz).

Die verbesserten Eingriffsmöglichkeiten werden zu einem noch wirkungsvolleren Einsatz der vorhandenen Mittel führen. Das verbesserte Führungs- und Steuerungssystem und insbesondere die Wirkungsoptik werden zu einer weiteren Optimierung der staatlichen Leistungen zugunsten der Bürgerinnen und Bürger führen. In welchem Ausmass mittel-

und langfristig konkret Mittel eingespart werden können, lässt sich nicht exakt beziffern. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Pilotbetrieb kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die mit der definitiven Einführung von WoV anfallenden Kosten mittelfristig kompensiert und längerfristig überkompensiert werden.

Ausgangslage

Öffentliche Verwaltungen im Wandel

Die Anforderungen an den Staat und an die öffentlichen Verwaltungen haben sich aufgrund der gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Veränderungen sowie des beschleunigten Wandels verändert. Die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an die Politik und die Verwaltung steigen. Staatliche Leistungen müssen kostengünstig, professionell, bürgerfreundlich, effizient und in hoher Qualität erbracht werden. Die veränderten Anforderungen und Erwartungen erfordern rasche, klare, verbindliche und stufengerechte Entscheide. Die Kompetenzen der Steuerungs- und Führungsebenen (Kantonsrat und Regierungsrat) müssen vor diesem Hintergrund klarer umrissen und besser aufeinander abgestimmt sein. Die herkömmlichen Instrumente vermögen den heutigen Ansprüchen an eine zeitgemässe und effiziente Steuerung der Aufgaben und Finanzen nur noch teilweise zu genügen. Es besteht daher Handlungsbedarf. Mit der Verwaltungsreform nach dem Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung werden die Steuerungsinstrumente für die staatlichen Tätigkeiten und die Finanzen modernisiert und

vermehrt auf betriebswirtschaftliche Aspekte ausgerichtet. Im Vordergrund steht die Erhöhung der Transparenz über die erbrachten Leistungen sowie über deren Kosten und Wirkungen. Betroffen von der Verwaltungsreform sind in erster Linie die Verwaltung selbst sowie die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Regierungsrat und Kantonsrat. Mit dem vom Kantonsrat beschlossenen Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (WoV-Gesetz) soll der seit 1997 erprobte Modellbetrieb etappenweise auf die ganze kantonale Verwaltung ausgeweitet werden.

New Public Management oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Wirkungsorientierung als Fundament der Verwaltungsreform

Mit «New Public Management» (NPM) oder «Wirkungsorientierter Verwaltungsführung» (WoV) wird ein Steuerungs- und Führungsmodell für öffentliche Verwaltungen bezeichnet, das sich an betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen und Prozessen orientiert. Gemeinsam sind allen Modellen die vermehrte Wirkungsorientierung der staatlichen Tätigkeit, die Stärkung der Staatsleitung durch

Parlament und Regierung, die Flexibilisierung der Verwaltungsführung sowie die damit verbundene Steigerung der Wirksamkeit der staatlichen Leistungen. Kern der Verwaltungsreformen sind die Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung sowie die Steuerung der staatlichen Tätigkeiten und Dienstleistungen mittels Leistungsaufträgen und Globalbudgets und eines stufengerechten Controllings.

Die flächendeckende Einführung von WoV bedeutet nicht mehr oder weniger Staat. Weiter beantwortet die wirkungsorientierte Verwaltungsführung die Frage nicht, was der Staat an Leistungen anbieten soll und was nicht und ob er diese gegebenenfalls selbst anbieten oder an Dritte übertragen soll. Diese Fragen werden auch künftig im Rahmen der Gesetzgebung vom Kantonsrat beantwortet werden müssen. WoV ist zudem kein «Privatisierungsprogramm» und hat auch keinen Einfluss auf das Ausmass des staatlichen Dienstleistungsangebots. WoV steht also nicht in einem Gegensatz zum Service public, vielmehr werden das verbesserte Steuerungssystem und die Wirkungsoptik zu einer Verbesserung der Leistungen des Service public führen. Schliesslich ist

die Einführung von WoV keine «Sparübung». Indessen ist dank der flächendeckenden Einführung eine Effizienzsteigerung zu erwarten, die mittelfristig zu einer Entlastung des Staatshaushaltes führt.

Die grosse Mehrheit der Kantone und viele – vor allem grössere – Gemeinden starteten ab 1995 Verwaltungsreformen nach dem Konzept des «New Public Management» bzw. der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung». In insgesamt 18 Kantonen sind aktuell Verwaltungsreformen nach NPM oder WoV bereits vollständig umgesetzt, noch in der Umsetzung oder es sind entsprechende Reformen beschlossen worden.

Pilotprojekt im Kanton Schaffhausen

Im Kanton Schaffhausen wurde ab 1997 ein WoV-Pilotprojekt gestartet. Folgende Dienststellen der kantonalen Verwaltung führen seit 1997 bzw. 1998 eine Kosten-Leistungs-Rechnung (Betriebsbuchhaltung) und werden als so genannte WoV-Dienststellen mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt und gesteuert: Drucksachen- und Materialzentrale, Strassenverkehrs- und

Schiffahrtsamt, Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz, Steuerverwaltung, Ausländeramt, Berufsbildungsamt, Schulzahnklinik, Kantonsforstamt, Vermessungsamt, Kanton und Stadt Schaffhausen Datenverarbeitung.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung ein gutes und zweckmässiges Instrument darstellt, um ziel- und leistungsorientiert zu führen und das Kosten- und Nutzendenken auf allen Ebenen zu fördern. Die Ausrichtung der Tätigkeiten nach vermehrt betriebswirtschaftlichen Kriterien führt zu einer Erhöhung der Verantwortung und es findet eine Diskussionsverlagerung und vermehrte Prioritätensetzung in Bezug auf Inhalte und das angestrebte finanzielle Ergebnis sowie auf die Leistungs- und Wirkungssteuerung statt. Mit der Kosten-Leistungs-Rechnung (Betriebsbuchhaltung) besteht eine verbesserte Transparenz bezüglich Aufwand und Kosten der erbrachten Arbeits- und Dienstleistungen, was zu einer Sensibilisierung der Mitarbeitenden für Produktivität und Steigerung des Kosten- und Qualitätsbewusstseins sowie – aufgrund der erhöhten Flexibilität – zu einer erhöhten Motivation der Mitarbeitenden

führt. Damit verbunden können eine tendenziell erhöhte Produktivität und eine bessere Ausrichtung auf Kundenbedürfnisse festgestellt werden.

Flächendeckende Einführung von WoV in der kantonalen Verwaltung

Aufgrund der Erfahrungen im Pilotprojekt soll die wirkungsorientierte Verwaltungsführung etappenweise für die gesamte kantonale Verwaltung eingeführt werden. Dabei soll eine möglichst schlanke, auf die hiesigen Verhältnisse zugeschnittene und pragmatische Umsetzung von WoV im Rahmen einer internen Verwaltungsreform erfolgen. Das WoV-Gesetz schafft hierzu die Rechtsgrundlage. Die Verwaltungsabteilungen werden innerhalb von drei Jahren mit den massgeblichen Instrumenten ausgestattet (Kosten-Leistungs-Rechnung, Leistungsauftrag, Globalbudget), sodass ab 2009 die gesamte Verwaltung nach den Gesichtspunkten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesteuert werden kann. Auswirkungen hat die interne Verwaltungsreform in erster Linie auf den Budgetierungsprozess sowie die künftige Zusammenarbeit von Kantonsrat und Regierungsrat bzw. Verwaltung. Ausgenommen von der Verwaltungsreform sind die

Spezialverwaltungen, die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betriebe sowie – zumindest einstweilen – die Gerichte. Die erwähnten Anstalten und Betriebe führen eine eigene (Betriebs-)Buchhaltung und richten sich in ihrer strate-

gischen Ausrichtung und operativen Aufgabenerfüllung nach der entsprechenden Spezialgesetzgebung (zum Beispiel Krankenanstalten, Gebäudeversicherung). In allen Bereichen ist indessen die Einführung einer Betriebsbuchhaltung vorgesehen.

Grundzüge der WoV-Verwaltungsreform

Zweck der Verwaltungsreform

Die Verwaltungsreform hat zum Zweck, die Planung und die Steuerung der Leistungen und der Finanzen des Kantons zu verbessern und die Transparenz über die zu erbringenden Leistungen sowie deren Kosten und Wirkungen zu erhöhen. Damit soll sichergestellt werden, dass auch in Zukunft mit den zur Verfügung stehenden Mitteln eine optimale Wirkung zum Wohle der Allgemeinheit erreicht werden kann (Art. 2 WoV-Gesetz). Zudem sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass der Kantonsrat, der Regierungsrat und die Verwaltung künftig schnell, flexibel und wirksam auf ein sich veränderndes Umfeld und auf veränderte Ansprüche reagieren können. Mit der Verwaltungsreform wird weiter eine stärkere Trennung der politisch-strategischen Führung (Kantonsrat und Regierungsrat) von der betrieblich-operativen Führung (Verwaltung) angestrebt. Zudem werden die Rechtsgrundlagen geschaffen, damit die Gemeinden WoV ebenfalls definitiv einführen können. Die Stadt Schaffhausen führt wie der Kanton seit mehreren Jahren einen Pilotbetrieb mit verschiedenen WoV-Amtsstellen und hat im Grundsatz beschlossen, WoV definitiv einzuführen.

Ziele und Instrumente der Verwaltungsreform

Mit der WoV-Verwaltungsreform werden folgende Ziele angestrebt:

- Verbesserung der Steuerbarkeit der staatlichen Tätigkeiten und Leistungen
- Verbesserung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit der staatlichen Tätigkeiten
- verstärkte Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit auf die vorgegebenen Ziele und Wirkungen
- vermehrte Kundenorientierung und Bürgernähe
- Kosteneinsparung durch Effizienzsteigerungen

Kernstück des WoV-Gesetzes sind die neuen Planungs- und Steuerungsinstrumente des Kantonsrates und des Regierungsrates (Art. 3 f., Art. 5 ff. und Art. 10 ff. WoV-Gesetz). Zusammen mit der Einführung von WoV in der gesamten Verwaltung wird eine neue Mittelfristplanung (Politikplan) in Form einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung eingeführt. Diese Mittelfristplanung wird jährlich rollend für eine Periode von vier Jahren erstellt. Für die Dienststellen der Verwaltung wird eine Kosten-Leistungs-Rechnung (Be-

triebsbuchhaltung) eingeführt und es werden – analog den bestehenden WoV-Dienststellen – jährlich Globalbudgets mit Leistungsaufträgen mit den entsprechenden Informationen und Indikatoren erstellt. Ergänzend wird für die gesamte kantonale Verwaltung ein Controlling aufgebaut. Mit den erwähnten Instrumenten werden die Reformziele wie folgt umgesetzt:

- *Verstärkte Wirkungsorientierung:* Die staatlichen Tätigkeiten werden gezielter auf die politischen Vorgaben und Ziele sowie die Bedürfnisse und die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet. Die Erreichung der Wirkungsziele wird nach festgelegten Indikatoren überprüft.
- *Verstärkte Leistungsorientierung:* Für die leistungsorientierte Steuerung werden die Tätigkeiten der Verwaltung zu Leistungen (Produkten) und Leistungsgruppen (Produktgruppen) zusammengefasst und entsprechend dargestellt. Damit wird sichergestellt, dass die Verwaltung ihre Leistungen weiterhin qualitativ einwandfrei, zur richtigen Zeit, in der richtigen Menge und mit angepassten finanziellen Mitteln erbringt.
- *Verbindung von Leistungen und Kosten:* Die Dienstleistungen der Verwaltung und die dafür erforderlichen Finanzmittel werden nicht mehr voneinander getrennt betrachtet und beschlossen. Leistungen und Kosten werden zwingend miteinander verknüpft. Aufgrund dieser konsequenten Verknüpfung werden die Transparenz und die Steuerungsmöglichkeiten erheblich verbessert. Grundlage hierzu bildet die Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung (Betriebsbuchhaltung) in den Dienststellen. Dieses Instrument fördert zudem auch das Kostenbewusstsein aller involvierten Behörden und der Verwaltung.
- *Globalbudgetierung und Leistungsaufträge:* Anstelle einer detaillierten Feinsteuerung über einzelne Budgetpositionen werden künftig die finanziellen Mittel für die Dienststellen als Saldo (Laufende Rechnung) und als Ausgabe (Investition) bewilligt. Der Regierungsrat erstellt dazu die für den Kantonsrat notwendigen Entscheidungsgrundlagen. Die Regierung überträgt die vom Kantonsrat beschlossenen Vorgaben in Leistungsaufträge an die Verwaltung. Die Verwaltung erhält da-

durch mehr Handlungsspielraum im betrieblichen Alltag.

- *Optimierung der Zusammenarbeit von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung:* Kantonsrat, Regierung und Verwaltung nehmen die ihnen nach Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben wahr und tragen hierfür die Verantwortung. Durch stufengerechte Delegation von Verantwortung und Kompetenzen wie auch durch eine zielorientierte Führung wird insbesondere auch die Verwaltung vermehrt in den Prozess eingebunden.
- *Strukturelle Bereinigungen:* Im Rahmen der Überführung der einzelnen Dienststellen in WoV-Dienststellen werden im Zusammenhang mit der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung (Betriebsbuchhaltung) die von den Dienststellen erbrachten Leistungen, die Abläufe und die Prozesse analysiert, kritisch hinterfragt und wenn nötig optimiert. Die Kosten-Leistungs-Rechnung ermöglicht zudem eine bessere Effizienzbeurteilung. Aufgrund der daraus gewonnenen Erkenntnisse ist möglich bzw. absehbar, dass dies zu strukturellen Veränderungen innerhalb der Verwaltung führen wird.

Unveränderte Kompetenzen – keine Staatsleitungsreform

Die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen Volk, Kantonsrat, Regierung und Verwaltung wird mit der WoV-Verwaltungsreform nicht geändert. Alle bestehenden Instrumente und Kompetenzen bleiben erhalten. Der Kantonsrat ist nach wie vor uneingeschränkt für die Rechtsetzung zuständig, beschliesst über den Staatsvoranschlag (inkl. Steuerfuss) und verfügt über die herkömmlichen parlamentarischen Instrumente. Neu werden die bestehenden mittelfristigen Planungsinstrumente, namentlich das Legislaturprogramm und der Finanzplan, besser aufeinander abgestimmt. Die heute «getrennten» Planungen werden verknüpft und in eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (Politikplan) überführt, die jährlich für vier Jahre erstellt wird (Art. 7 ff. WoV-Gesetz). Der Voranschlag entspricht dem ersten Planjahr des Politikplans und wird künftig Leistungsaufträge und Globalbudgets mit den entsprechenden Informationen und Indikatoren enthalten (vgl. Art. 10 ff. WoV-Gesetz). In der Geschäftsordnung des Kantonsrates wurden zudem zwei neue parlamentarische Instrumente geschaffen (Planungspostulat und

WoV-Motion), welche den Einfluss des Kantonsrates auf die mittelfristige Planung verstärken bzw. die Möglichkeit des Einwirkens auf die Globalbudgets und die Leistungsaufträge der WoV-Dienststellen sicherstellen. Im Ergebnis werden somit die Befugnisse des Kantonsrates insbesondere im Bereich der strategisch-politischen Planung erweitert. Im Berichtswesen werden die bisher getrennt erstellten und vorgelegten Instrumente des Verwaltungsberichts und der Rechnung in einem Geschäftsbericht zusammengeführt (Art. 15 WoV-Gesetz).

Kosten und Nutzen der Verwaltungsreform

Die flächendeckende Einführung von WoV hat einmalige Einführungs- bzw. Umstellungskosten für EDV-Anpassungen sowie für Ausbildungs- und Schulungsaufwand während der Zeitdauer der Umstellungsphase von drei Jahren von insgesamt rund 660'000 Franken zur Folge. Nach Abschluss der Einführung von WoV in der gesamten Verwaltung, also ab 2009, fallen wiederkehrende Personalkosten (Controllerdienst) sowie Sachkosten (EDV-Betriebskosten) von jährlich insgesamt rund 450'000 Franken an.

Den Kosten der Verwaltungsreform steht ein qualitativer Mehrwert in Form von grösserer Transparenz über die von der Verwaltung erbrachten Leistungen und deren Kosten gegenüber. Die neuen Steuerungsinstrumente werden es dem Kantonsrat und dem Regierungsrat ermöglichen, besser zu beurteilen, ob das Richtige getan wird (Effektivität) und ob das, was getan wird, richtig getan wird (Effizienz). Die verbesserten Eingriffsmöglichkeiten werden zu einem noch wirkungsvolleren Einsatz der vorhandenen Mittel führen. Das verbesserte Führungs- und Steuerungssystem und insbesondere die Wirkungsoptik werden zu einer weiteren Optimierung der staatlichen Leistungen zugunsten der Bürgerinnen und Bürger führen. In welchem Ausmass mittel- und langfristig konkret Mittel eingespart werden können, lässt sich nicht exakt beziffern. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Pilotbetrieb kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die mit der definitiven Einführung von WoV anfallenden Kosten mittelfristig kompensiert und längerfristig überkompensiert werden. Dabei sind die Kosten auch ins Verhältnis zum Volumen des Staatshaushaltes (rund 565 Mio. Franken) und somit zur grundsätzlichen «Steuerungsmasse» zu setzen.

Umsetzung der Verwaltungsreform

Es ist aus betrieblichen und technischen Gründen nicht möglich, die Umstellung der von der Verwaltungsreform betroffenen Dienststellen – das heisst der verbleibenden rund 40 Dienststellen, die vom bestehenden Pilotbetrieb nicht erfasst sind – auf einen Schlag zu vollziehen. Die

Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung in den Dienststellen, die Erarbeitung der Leistungsaufträge und der Globalbudgets inklusive Leistungs- und Wirkungsindikatoren kann nur in Schritten umgesetzt werden. Das WoV-Gesetz sieht demnach vor, dass die Umstellung innert drei Jahren vollständig zu vollziehen ist.

Erwägungen des Kantonsrates

Sowohl in den Beratungen der Spezialkommission als auch im Kantonsrat herrschte Einigkeit darüber, dass aufgrund der Erfahrungen mit den insgesamt zehn WoV-Dienststellen des Pilotbetriebs die wirkungsorientierte Verwaltungsführung ein zweckmässiges Instrument zur Verbesserung der Leistungs- und Kostentransparenz über die von der Verwaltung erbrachten Leistungen darstellt. Der Kantonsrat ist sich dabei bewusst, dass eine kompetente Steuerung von Leistungen und deren Kosten eine entsprechende Weiterbildung voraussetzt.

Das WoV-Gesetz hat im Kantonsrat grosse Zustimmung gefunden. Vereinzelt geäusserte Befürchtungen über einen möglichen Kompetenzverlust des Kantonsrates mit Blick auf den künftigen Budgetierungsprozess mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen konnten unter Hinweis auf die Verbesserung der Möglichkeiten der Steuerung und der Einwirkung auf die Leistungserbringung der Verwaltung weit gehend ausgeräumt werden. Ebenso setzte sich die Überzeugung durch, dass die mit der Einführung von WoV verbundene vermehrte Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu einem noch wirkungsvolleren Einsatz der vorhandenen Mittel führen wird. Kontrovers diskutiert wurde dagegen die Frage, wie sich der Kantonsrat künf-

tig zur Prüfung der Leistungsaufträge und der Globalbudgets der einzelnen Dienststellen organisieren soll. Die Regelung dieser Frage war nicht Bestandteil des WoV-Gesetzes, sondern der parallel dazu beratenen Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates. Eine Minderheit vertrat dabei die Meinung, es seien dafür fünf weitere ständige Kantonsratskommissionen (Fachkommissionen) zu schaffen. Die überwiegende Mehrheit hingegen vertrat die Auffassung, dass die bestehende Geschäftsprüfungskommission im Sinne einer Übergangslösung zu vergrössern sei, da die Frage der Parlamentsorganisation mit Bezug auf Anzahl und Art der ständigen Kommissionen ohnehin im Zusammenhang mit der Verkleinerung des Kantonsrates bis 2008 eingehend zu prüfen sein werde.

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 5. September 2005 dem vorstehend erläuterten Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (WoV-Gesetz) mit 46 zu 15 Stimmen zugestimmt. Er empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, dem WoV-Gesetz zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin: Susanne Günter
Die Sekretärin: Erna Frattini

Gesetz 05-89 **über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (WoV-Gesetz)**

vom 5. September 2005

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

¹ Dieses Gesetz regelt die Planung und Steuerung der Wirkungen, Leistungen und Finanzen des Kantons durch den Kantonsrat, den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung. Gegenstand
und
Geltungsbereich

² Es ist anwendbar auf die Leistungen und Finanzen der kantonalen Verwaltung mit Ausnahme der Spezialverwaltungen, der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betriebe sowie der Rechtspflege, soweit die Spezialgesetzgebung oder ein Dekret die Anwendung nicht ausdrücklich vorsieht. In allen Bereichen ist zumindest eine Kosten-Leistungs-Rechnung gemäss Artikel 16 zu führen.

Art. 2

Dieses Gesetz bezweckt die Verbesserung der Planung und Steuerung der Leistungen und Finanzen des Kantons, die Erhöhung der Transparenz über die zu erbringenden Leistungen, deren Kosten und Wirkungen mit dem Ziel, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln optimale Wirkungen zum Wohle der Allgemeinheit zu entfalten. Zweck

Art. 3

¹ Die Steuerung der staatlichen Leistungen und Finanzen erfolgt nach folgenden Grundsätzen: Steuerungs-
grundsätze

- a) Ausrichtung des staatlichen Handelns auf seine Wirkungen;
- b) Festlegung der zu erbringenden Leistungen, in Bezug auf das Ausmass wie auf die Qualität;

- c) Verbindung von Leistungen und Finanzen;
- d) Globalbudgetierung;
- e) Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung;
- f) Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

² Verfassung und Gesetzgebung binden die staatlichen Organe bei der Steuerung von Leistungen und Finanzen.

Art. 4

Aufgabenbereiche

¹ Die vom Kanton erbrachten Leistungen werden in Aufgabenbereiche eingeteilt. Ein Aufgabenbereich entspricht in der Regel einer Dienststelle.

² Innerhalb eines Aufgabenbereiches werden die zu erbringenden Leistungen in Produktgruppen gegliedert. Ein Aufgabenbereich umfasst mindestens eine Produktgruppe.

³ Der Regierungsrat legt die Aufgabenbereiche und Produktgruppen in einer Verordnung fest.

II. Planungs- und Steuerungsinstrumente

Art. 5

Grundsatz

Kantonsrat und Regierungsrat planen und steuern das staatliche Handeln im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Kompetenzen namentlich mit dem Legislaturprogramm, dem Politikplan, der Dekrets- und Gesetzgebung inklusive den parlamentarischen Instrumenten, dem Voranschlag inklusive den Leistungsaufträgen und Globalbudgets sowie mit den gesonderten Ausgabenbeschlüssen.

Art. 6

Legislaturprogramm

¹ Das Legislaturprogramm umschreibt die strategischen Ziele und die politischen Schwerpunkte der Amtsperiode. Es enthält eine Prioritätenordnung für die geplanten Massnahmen und einen Gesetzgebungsplan.

² Der Regierungsrat erstellt zu Beginn jeder Amtsperiode ein Legislaturprogramm und leitet es dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme zu.

Art. 7

Politikplan;
1. Begriff

¹ Der Politikplan umfasst die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung des Kantons. Er wird vom Regierungsrat jährlich für die fol-

genden vier Jahre erstellt. Der Voranschlagsentwurf des Regierungsrates entspricht dem ersten Planjahr des Politikplans.

² Der Regierungsrat leitet den Politikplan dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem Entwurf des Voranschlages zu. Der Kantonsrat nimmt unter Vorbehalt der überwiesenen Planungspostulate Kenntnis vom Politikplan.

Art. 8

¹ Der Politikplan enthält insbesondere:

2. Inhalt

- a) eine Zusammenfassung der Ziele des Legislaturprogramms;
- b) die finanz- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen;
- c) eine Darstellung und Beurteilung der Entwicklungen der Leistungen und Finanzen des Kantons;
- d) eine Übersicht über die Entwicklung der Leistungen und Finanzen der Departemente und der Staatskanzlei sowie ihrer Aufgabenbereiche mit Einschluss der Projekte;
- e) eine Übersicht über die Entwicklung und die laufenden und künftigen Investitionen in den Aufgabenbereichen;
- f) eine Darstellung, wie die erteilten Planungsaufträge erfüllt wurden.

² Er enthält zudem eine Übersicht über die Entwicklung von Leistungen und Finanzen weiterer Behörden und Organisationen gemäss besonderer Gesetzgebung.

³ Wesentliche Änderungen gegenüber dem Politikplan des Vorjahres sowie innerhalb der Planperiode werden ausgewiesen und begründet.

⁴ Zu Beginn der Amtsperiode ist der Politikplan mit dem Legislaturprogramm inhaltlich abgestimmt.

Art. 9

¹ Im Politikplan werden für jeden Aufgabenbereich, also in der Regel für jede Dienststelle, dargestellt:

3. Darstellung der Aufgabenbereiche

- a) der Leistungsauftrag des Aufgabenbereichs und die Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung;
- b) die Schwerpunkte der Leistungserfüllung, die Vorhaben und Projekte samt den jeweiligen finanziellen Auswirkungen;
- c) die benötigten finanziellen Mittel.

² Erbringt ein Aufgabenbereich ausschliesslich finanzielle Leistungen, hat er bloss eine Verrechnungsfunktion oder werden deren Wirkungen bei einem anderen Aufgabenbereich dargestellt, werden einzig die benötigten finanziellen Mittel ausgewiesen.

Voranschlag;
1. Begriff

Art. 10

¹ Mit dem Voranschlag werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr festgelegt. Der Entwurf des Voranschlags des Regierungsrates entspricht dem ersten Planjahr des Politikplans.

² Der Regierungsrat erstellt den Entwurf des Voranschlags und leitet ihn dem Kantonsrat rechtzeitig zu, damit dieser vor Beginn des Voranschlagjahres darüber beschliessen kann.

2. Inhalt

Art. 11

Der Voranschlag enthält insbesondere:

- a) die Erfolgsrechnung;
- b) die Investitionsrechnung;
- c) die Leistungsaufträge mit den zu erbringenden Leistungen samt Indikatoren und Sollwerten und die entsprechenden Globalbudgets der Aufgabenbereiche (Dienststellen);
- d) die Aufwand- und Ertragspositionen von Dienststellen, welche nicht über Leistungsauftrag und Globalbudget verfügen;
- e) diejenigen Aufwand- und Ertragspositionen, die nicht in einem Globalbudget enthalten sind;
- f) die Spezialfinanzierungen,
- g) die Legate und Stiftungen;
- h) die Bestandesrechnung;
- i) die Staatsbeiträge;
- j) die Spezialverwaltungen, soweit es sich dabei nicht um rechtlich selbständige Anstalten und Betriebe handelt.

3. Global-
budgets der
Aufgaben-
bereiche

Art. 12

¹ Das Globalbudget eines Aufgabenbereichs (Dienststelle) wird als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag festgesetzt. Das Globalbudget gibt entweder die Berechtigung, bis zum beschlossenen Betrag einen Aufwandüberschuss zu verursachen, oder die Verpflichtung, einen Ertragsüberschuss zu erzielen.

² Bei einer Ausweitung oder Reduktion des Leistungsauftrags oder der Leistungen ist das Globalbudget entsprechend anzupassen und umgekehrt. Soweit bei den Beratungen des Voranschlags in der vorberatenden Kommission oder im Kantonsrat Änderungsanträge des Leistungsauftrages oder des Globalbudgets gestellt werden, hat der Regierungsrat in einer Stellungnahme die Auswirkungen aufzuzeigen.

³ Ein Globalbudget verfällt am Ende des Rechnungsjahres. Kann ein Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können die im Globalbudget dafür eingestellten, aber noch nicht beanspruchten Mittel auf die neue Rechnung übertragen werden (Rückstellung). Übertragene Kredite dürfen nur für das ursprünglich vorgesehene Vorhaben verwendet werden. Wird dieses mit anderen Mitteln finanziert oder nicht weiterverfolgt, verfällt die Kreditübertragung. Bestand und Veränderungen von Rückstellungen werden mit entsprechender Begründung dem Kantonsrat im Geschäftsbericht zur Kenntnis gebracht.

⁴ Schliesst ein Aufgabenbereich aufgrund effizienter Leistungserbringung besser ab als budgetiert, kann der Regierungsrat in begründeten Einzelfällen für bereits bekannte, künftige Kostensteigerungen oder Projekte dieses Aufgabenbereichs im Umfang von höchstens 25 Prozent der Saldodifferenz eine Rücklage bewilligen. Gebildete Rücklagen werden mit entsprechender Begründung und dem vorgesehenen Verwendungszweck dem Kantonsrat im Geschäftsbericht zur Kenntnis gebracht.

Art. 13

¹ Die Departemente und die Staatskanzlei legen für die Aufgabenbereiche (Dienststellen) im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben in schriftlichen Leistungsaufträgen die Qualität, die Quantität und die Prozesse für die zu erbringenden Leistungen sowie die Art und Weise der Leistungserbringung fest.

4. Leistungs-
aufträge der
Aufgaben-
bereiche

² Die Leistungsaufträge bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates.

III. Controlling und Berichtswesen

Art. 14

¹ Die von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen werden durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert. Dieses umfasst Zielfestlegung, Planung, Überprüfung und Steuerung der Verwaltungstätigkeit.

Controlling

² Das Controlling erstreckt sich insbesondere auf folgende Bereiche:

- a) die Leistungen und Wirkungen;
- b) die Finanzen;
- c) die departementsübergreifenden Aufgabenbereiche wie beispielsweise das Personal und die Informatik;

- d) die Staatsbeiträge;
- e) die Beteiligungen des Kantons an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts;
- f) die Substanzerhaltung des kantonalen Vermögens.

³ Der Regierungsrat, die Departemente und die Dienststellen stellen in ihrem Zuständigkeitsbereich ein stufengerechtes Controlling sicher, dessen Instrumente aufeinander abgestimmt sind.

Art. 15

Geschäfts-
bericht

¹ Der Regierungsrat legt im Geschäftsbericht Rechenschaft über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres ab und unterbreitet diesen dem Kantonsrat zur Genehmigung. Der Geschäftsbericht führt die bisherige Verwaltungsrechnung und den bisherigen Verwaltungsbericht inhaltlich zusammen.

² Der Geschäftsbericht enthält einen Überblick über die Entwicklung des Staatshaushaltes und weist für sämtliche Aufgabenbereiche (Dienststellen) die Leistungen und Finanzen aus, kommentiert die vergangenen und künftigen Entwicklungen und weist auf besondere Ereignisse und neue oder veränderte Rechtsgrundlagen hin.

³ Der Geschäftsbericht enthält insbesondere

- a) Aussagen über Schwerpunkte der Regierungstätigkeit;
- b) wirtschaftliche Eckdaten des Staatshaushaltes;
- c) die Erfolgsrechnung;
- d) die Investitionsrechnung;
- e) die Ergebnisse der Aufgabenbereiche (Dienststellen);
- f) diejenigen Aufwand- und Ertragspositionen, die nicht in einem Globalbudget enthalten sind;
- g) die Bilanz mit dem Vermögens- und Schuldenausweis;
- h) die Spezialfinanzierungen,
- i) die Legate und Stiftungen;
- j) die Staatsbeiträge;
- k) die Spezialverwaltungen.

IV. Kosten-Leistungs-Rechnung

Art. 16

Allgemeines

¹ In den Aufgabenbereichen werden Aufwände und Erträge in einer Kosten-Leistungs-Rechnung erfasst und den Leistungen zugeordnet.

² Die Kosten-Leistungs-Rechnung unterstützt die operative Führung und liefert die Grundlagen für die Erarbeitung und die Beurteilung von Voranschlag und Rechnung.

³ Der Regierungsrat regelt die Ausgestaltung der Kosten-Leistungs-Rechnung mit Blick auf die Kostenstellen und Kostenträger (Produkte und Produktgruppen). Er kann Ausnahmen vom Grundsatz in Absatz 1 vorsehen, wenn die Führung einer Kosten-Leistungs-Rechnung auf andere Weise sichergestellt ist.

Art. 17

¹ Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen für verwaltungsinterne Dienstleistungen von Aufgabenbereichen (Dienststellen), welche in der Verwaltungsrechnung der Staatsrechnung (Laufende Rechnung) aufgeführt sind, gegenüber anderen in der Laufenden Rechnung aufgeführten Aufgabenbereichen.

Interne Verrechnungen;
1. Begriff und Zulässigkeit

² Folgende verwaltungsinterne Dienstleistungen können nicht verrechnet werden:

- a) Leistungen im Zusammenhang mit Führungsaufgaben, Controllingdiensten und dem Berichtswesen sowie Koordinations- und Arbeitssitzungen, ausgenommen jener Arbeitsaufwand, der Teil von verrechenbaren Leistungen ist;
- b) Leistungen, welche der Aufgabenbereich aufgrund eines rechtsetzenden Erlasses, eines Regierungsratsbeschlusses oder gemäss dem Leistungsauftrag zu erbringen hat.

³ Folgende verwaltungsinterne Dienstleistungen können verrechnet werden, soweit deren Wert mindestens 500 Franken pro Quartal übersteigt:

- a) Bestellte Leistungen einer Dienststelle, für deren Bezug die bestellende Dienststelle über Wahlfreiheit verfügt;
- b) Leistungen, bei denen die interne Verrechnung für die Rechnungsstellung gegenüber Dritten oder zur Festlegung von Kostenbeteiligungen von Dritten erforderlich ist;
- c) Leistungen, welche ein rechtsetzender Erlass oder ein Regierungsratsbeschluss ausdrücklich als verrechenbar bezeichnet, oder wenn es sich um eine Leistung oder Lieferung im Rahmen eines Pflichtkonsums bei der entsprechenden Dienststelle handelt.

⁴ Für Materiallieferung und Drucksachen gilt der Grenzwert gemäss Absatz 3 nicht.

- Art. 18**
2. Anstalten und Spezialverwaltungen Aufgabenbereiche (Dienststellen) verrechnen im Verkehr mit den unselbständigen und selbständigen kantonalen Anstalten sowie den Spezialverwaltungen mit eigener Buchführung ihre Leistungen und Lieferungen gegenseitig wie Dritten. Vorbehalten bleiben anders lautende Erlasse, Regierungsratsbeschlüsse oder entsprechende Vereinbarungen.

V. Sonderfragen der Leistungserbringung

- Art. 19**
- Gewerbliche Tätigkeiten
- ¹ Die Verwaltung darf gewerbliche Dienstleistungen an Dritte nur gestützt auf eine gesetzliche Grundlage erbringen.
- ² Eine Bewilligung des Regierungsrates reicht aus, wenn solche Dienstleistungen
- mit den Hauptaufgaben der Verwaltungseinheit in einem sachlichen Zusammenhang stehen,
 - keine zusätzliche Infrastruktur erfordern,
 - im Vergleich zu den Hauptaufgaben von geringem Umfang sind und
 - die Erfüllung der Hauptaufgaben nicht beeinträchtigen.
- ³ Gewerbliche Dienstleistungen werden auf der Grundlage sämtlicher anrechenbarer Kosten zu marktgerechten Preisen in Rechnung gestellt.

VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen

- Art. 20**
- Ausführungsbestimmungen
- Der Regierungsrat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Ausführungsbestimmungen.

- Art. 21**
- Gestaffelte Umstellung der Dienststellen
- ¹ Für die vom bisherigen Versuchsbetrieb nicht erfassten Aufgabenbereiche sind innert drei Jahren nach In-Kraft-Treten dieses Gesetzes Globalbudgets und Leistungsaufträge zu erstellen (Art. 12 und 13) und ein entsprechendes Controlling sicherzustellen (Art. 14).
- ² Während der Dauer der Überführungsphase werden die bisherigen und neuen Instrumente des Berichtswesens parallel geführt.

³ Der Regierungsrat legt im Einvernehmen mit der Geschäftsprüfungskommission die Reihenfolge der Umstellung der verbleibenden Aufgabenbereiche fest.

Art. 22

Ein Politikplan gemäss Art. 7 ff. wird erstmals erstellt, wenn sämtliche Aufgabenbereiche mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen dargestellt werden können.

Erstellung des
Politikplans

Art. 23

a) Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 26. Juni 1989 wird wie folgt geändert:

Änderung
bisherigen
Rechts

Art. 31a

¹ Es können für einzelne oder sämtliche Ämterstellen, Anstalten und Betriebe Globalbudgets mit entsprechenden Leistungsaufträgen beschlossen werden. Das Globalbudget wird als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag der einzelnen Ämterstelle, Anstalt oder Betrieb festgesetzt. Das Globalbudget gibt entweder die Berechtigung, bis zum beschlossenen Betrag einen Aufwandüberschuss zu verursachen, oder die Verpflichtung, einen Ertragsüberschuss zu erzielen. Der Kantonsrat bezeichnet die entsprechenden Ämterstellen, Anstalten und Betriebe.

Globalbudgets
und Leistungs-
aufträge

² Die Rechnung zu den Globalbudgets umfasst auch einen Rechenschaftsbericht über die erbrachten Leistungen.

³ Ein Globalbudget verfällt am Ende des Rechnungsjahres. Kann ein Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können die im Globalbudget dafür eingestellten aber noch nicht beanspruchten Mittel auf die neue Rechnung übertragen werden (Rückstellung). Wird dieses mit anderen Mitteln finanziert oder nicht weiterverfolgt, verfällt die Kreditübertragung. Bestand und Veränderungen von Rückstellungen werden mit entsprechender Begründung dem Kantonsrat im Geschäftsbericht zur Kenntnis gebracht.

⁴ Schliesst ein Bereich mit Globalbudget aufgrund effizienter Leistungserbringung besser ab als budgetiert, kann der Regierungsrat in begründeten Einzelfällen für bereits bekannte, künftige Kostensteigerungen oder Projekte dieses Bereichs im Umfang von höchstens 25 Prozent der Saldodifferenz eine Rücklage bewilligen. Gebildete Rücklagen werden mit entsprechender Begründung und dem vorgesehenen Verwendungszweck dem Kantonsrat im Geschäftsbericht zur Kenntnis gebracht.

⁵ Die Gemeinden regeln die definitive Einführung von Globalbudgets und Leistungsaufträgen in einem allgemeinverbindlichen Reglement, das der Genehmigung bedarf. Massgebend für die Gemeinderechnung sind die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und des Gemeindegesetzes. Die Gemeinden können für den Voranschlag beziehungsweise für die Rechnungslegung für einzelne Amtsstellen, Anstalten und Betriebe mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen vom Kontenplan (Art. 80 Gemeindegesetz) abweichen.

Art. 31 Abs. 3 und 5

³ Der Kantonsrat setzt den Voranschlag bis zum 31. Dezember fest. Liegt am 1. Januar kein Voranschlag vor, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen sowie pro Monat einen Zwölftel der vorgesehenen Kredite in Anspruch zu nehmen. Zudem ist der Regierungsrat ermächtigt, von den Stimmberechtigten oder vom Kantonsrat bewilligte Investitionen im Rahmen seines Voranschlagentwurfs zu tätigen.

⁵ Die finanziellen Auswirkungen von Vorhaben, die vom Regierungsrat mit Bericht und Antrag an den Kantonsrat überwiesen worden sind und für die im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Voranschlag noch kein Beschluss des Kantonsrates vorliegt, sind in Höhe des regierungsrätlichen Antrages zu budgetieren.

Art. 24

In-Kraft-Treten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das In-Kraft-Treten.

³ Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, 5. September 2005

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Susanne Günter

Die Sekretärin:
Erna Frattini

PP
POSTAUFGABE

Retouren bitte an
die Einwohnerkontrolle
der Gemeinde