

Bericht und Antrag 04-139
des Regierungsrates an den Kantonsrat
betreffend ein Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von
Aufgaben und Finanzen
(WoV-Gesetz; Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf eines Gesetzes über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in der kantonalen Verwaltung. Unserem Antrag schicken wir folgende Ausführungen voraus.

I. Einleitung

1. Öffentliche Verwaltungen im Wandel

Gesellschaftliche, technische und wirtschaftliche Veränderungen und ein beschleunigter Wandel verändern die Anforderungen an den Staat. Der Staat entwickelt sich zunehmend vom Hoheits- zum Dienstleistungsstaat. In diesem Zusammenhang steigen die Ansprüche an die Politik und die Verwaltung. Staatliche Leistungen sind professionell, möglichst bürgerfreundlich, effizient und in hoher Qualität zu erbringen. Die Tatsache, dass die vorhandenen staatlichen Mittel immer knapper werden, schafft einen zusätzlichen Reformdruck. Die veränderten Anforderungen und Erwartungen erfordern rasche, klare, verbindliche und stufengerechte Entscheide. Parlament, Regierung und Verwaltung benötigen vermehrt fundierte Führungs- und Steuerungsgrundlagen, allem voran mehr Transparenz über die erbrachten Leistungen sowie über die Kosten und Wirkungen des staatlichen Handelns. Die Kompetenzen der Steuerungs- und Führungsebenen müssen vor diesem Hintergrund klarer umrissen und besser aufeinander abgestimmt sein. Die herkömmlichen Instrumente vermögen den heutigen Ansprüchen an eine zeitgemässe und effiziente Steuerung nur noch teilweise zu genügen. Es besteht demnach Handlungsbedarf im Bereich der Instrumente zur Steuerung der staatlichen Tätigkeiten durch das Parlament, die Regierung und die Verwaltung. Der Regierungsrat beantragt daher, nach dem positiven Verlauf des Modellbetriebes seit 1997, den Reformansatz der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in der ganzen Verwaltung umzusetzen.

2. New Public Management (NPM) bzw. verstärkte Wirkungsorientierung als Fundament der Verwaltungsreformen

In den neunziger Jahren lösten viele Kantone Verwaltungsreformen nach dem Konzept des «New Public Managements (NPM)» respektive der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV)» aus. NPM oder WoV ist kein klar bestimmter Begriff. Er wird für sehr verschieden weit gehende (Steuerungs-) Modelle verwendet. Vereinfacht gesagt handelt es sich bei NPM oder WoV um ein Steuerungs- und Führungsmodell für öffentliche Verwaltungen. Gemeinsam ist allen Modellen die *vermehrte Wirkungsorientierung* der staatlichen Tätigkeit, die *Stärkung der Staatsleitung* durch Parlament und Regierung sowie die *Flexibilisierung der Verwaltungsführung*. Ebenso gemeinsam ist allen Modellen die Verbesserung der Planung und Steuerung der staatlichen Tätigkeiten und damit verbunden die Steigerung der Effizienz. Der konzeptionelle Hintergrund basiert auf folgenden Eckpfeilern:

- Volk und Parlament legen – wie bisher – durch Verfassung und Gesetzgebung die Leistungen, die von der Regierung und der Verwaltung zu erbringen sind, auf der gesetzgeberischen Ebene fest. Neben dieser prioritären Steuerung der staatlichen Tätigkeit über die Gesetzgebung übt das Parlament das zweite zentrale Steuerungselement – die Budgethoheit – künftig über die Festlegung von inhaltlichen *und* finanziellen Eckwerten (Globalbudgets) der von der Verwaltung zu erbringenden Dienstleistungen aus. Auf die Inhalte, die Qualität und die Menge kann das Parlament einerseits neu über eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung und andererseits nach wie vor über die (erweiterten) parlamentarischen Instrumente (Postulat, Motion, Interpellation, Kleine Anfrage) Einfluss nehmen. Damit wird die bisher einseitige finanzielle Steuerung über die Einzelkonten durch ein neues Steuerungsmodell abgelöst: Die heutige reine «Input»-Steuerung der Bewilligung der finanziellen Mittel in den Einzelkonten wird durch eine umfassende, sich an den Aufgaben, Leistungen und Wirkungen orientierte «output»-Steuerung ergänzt. Zentrales Element dieses Steuerungsmodells ist die bisher nicht vorliegende konsequente Verbindung der Leistungen mit den Kosten. Dank der verbesserten Transparenz bezüglich der zu erbringenden staatlichen Leistungen und deren Kosten kann das Parlament seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion gegenüber der Regierung und der Verwaltung besser, gezielter und effizienter wahrnehmen.
- Die Regierung erhält im Rahmen der strategischen Zielvorgaben und Globalkredite des Parlamentes mehr Freiraum für die eigentliche Regierungstätigkeit und für die Führung der Verwaltung. Zusammen mit den Departementen konkretisiert sie die zu erbringenden Leistungen in Produkten und Produktgruppen bezüglich Qualität, Quantität und Mittelverbrauch. Diese Präzisierungen und Vorgaben werden in Leistungsaufträgen zwischen der Regierung bzw. den Departementen und den Dienststellen festgehalten.
- Die Verwaltung ihrerseits bestimmt die Art und Weise der konkreten inhaltlichen Aufgabenerfüllung. Dazu erhält sie mehr betrieblichen Handlungsspielraum, in dem sie im Rahmen der gültigen Rechtsgrundlagen, der globalen Finanzvorgaben des Parlamentes und der Zielsetzungen in den Leistungsaufträgen den Mitteleinsatz selbst bestimmt.
- Ein einfaches, aber effektives Leistungs- und Finanzcontrolling soll die Erreichung der festgelegten Ziele sicherstellen. Zudem wird mit einem standardisierten Berichtswesen über die Zielerreichung resp. die Abweichungen dem Regierungsrat und dem Parlament Rechenschaft gegeben.

New Public Management (NPM) oder die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) ist keine Methode, für die es ein fixfertiges Rezeptbuch gibt, das nur noch umzusetzen wäre. Vielmehr muss jedes Gemeinwesen, das eine zeitgemässe Steuerung wünscht, für sich selbst definieren, wie dieses Steuerungssystem konkret aussehen soll. Vor diesem Hintergrund sind denn auch die Umsetzungen des Reformansatzes NPM oder WoV in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden unterschiedlich und nur bedingt vergleichbar (vgl. zum Stand der NPM oder WoV-Projekte in der Schweiz Beilage 1).

II. Ziele und Grundsätze der WoV-Verwaltungsreform

1. Allgemein

Mit WoV-Verwaltungsreformen 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. Folgende Ziele stehen im Vordergrund:

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

Mit der Verwaltungsreform wird unter anderem eine stärkere Trennung der politisch-strategischen Führung (Kantonsrat und Regierungsrat) von der betrieblich-operativen Führung (Verwaltung) angestrebt. Damit verbunden soll die bisherige, inputorientierte Feinsteuerung der Ressourcen durch eine stufengerechte, wirkungs- und leistungsorientierte Steuerung abgelöst werden.

Die Hauptziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und somit der verbesserten Steuerung der staatlichen Aufgaben- und Leistungserfüllung lassen sich wie folgt darstellen:

- *Verstärkte Wirkungsorientierung:* Die staatlichen Tätigkeiten sollen gezielt auf die politischen Vorgaben und Ziele sowie die Bedürfnisse und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet werden. Die Erreichung der Wirkungsziele soll nach festgelegten Indikatoren überprüft werden können.
- *Verstärkte Leistungsorientierung:* Für die leistungsorientierte Steuerung sollen die staatlichen Tätigkeiten in einer zweckmässigen Form zu Leistungen (Produkte) und Leistungsgruppen (Produktgruppen) zusammengefasst werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Verwaltung ihre Leistungen qualitativ einwandfrei, zur richtigen Zeit, in der richtigen Menge und mit angepassten finanziellen Mitteln erbringt.
- *Verbindung von Leistungen und Kosten:* Eine staatliche Leistung und die dafür erforderlichen Finanzmittel werden nicht mehr voneinander getrennt betrachtet und beschlossen.

Die zu erbringenden Leistungen und deren Kosten sollen zwingend miteinander verknüpft werden. Durch diese konsequente Verknüpfung von Leistungen und Kosten werden die Transparenz und die Steuerungsmöglichkeiten erheblich verbessert. Basis 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 durch das Parlament sollen die finanziellen Mittel für die Dienststellen als Saldo (Laufende Rechnung) und als Ausgabe (Investition) bewilligt werden. Die Regierung leistet dazu die notwendigen Vorarbeiten und liefert die Informationen und Entscheidungsgrundlagen. Sie überträgt die politischen Vorgaben in Leistungsaufträgen mit entsprechenden Vorgaben an die Verwaltung, plant und koordiniert die Ziele und Mittel des staatlichen Handelns. Die Verwaltung erhält mehr Handlungsspielraum im betrieblichen Alltag.
- *Optimierung der Zusammenarbeit von Parlament, Regierung und Verwaltung:* Parlament, Regierung und Verwaltung nehmen die ihnen nach Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben wahr und tragen hierfür die Verantwortung. Mithin stimmen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung überein. 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 Prozesse analysiert, kritisch hinterfragt und wenn möglich optimiert. Insofern wird im Zusammenhang mit der Überführung die nach Art. 79 Abs. 3 Kantonsverfassung gebotene Aufgabenüberprüfung einhergehen. Die Kosten-Leistungs-Rechnung ermöglicht zudem eine bessere Effizienzbeurteilung. Aufgrund der daraus gewonnenen Erkenntnisse ist denkbar, dass dies zu strukturellen Veränderungen – z.B. Zusammenfassung von Kleindienststellen oder andere Organisation von Dienststellen – innerhalb der Verwaltung führen wird.

2. Steuerungsgrundsatz, Steuerungsinstrumente, Steuerungskompetenzen

Grundlage der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) ist folgender *Steuerungsgrundsatz*: Konsequente Verknüpfung der Aufgaben bzw. Leistungen und der entsprechenden Kosten. Dieser Grundsatz kann nur realisiert werden, wenn die bisher getrennte Steuerung der Aufgaben (von der Regierung im Rahmen der Legislaturplanung und vom Parlament im Rahmen der Gesetzgebung) und der Finanzen (vom Parlament im Rahmen der Budgetierung und der Finanzplanung festgelegt bzw. zur Kenntnis genommen) geändert wird.

Die Umsetzung des erwähnten Steuerungsgrundsatzes erfolgt durch die Modifizierung bestehender und die Schaffung neuer *Steuerungsinstrumente* für den Regierungsrat und den

Kantonsrat. Die neuen Steuerungsinstrumente bilden das *Kernstück* der Verwaltungsreform. Im Vordergrund steht die Einführung einer Mittelfristplanung in der Form einer jährlichen, integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (Politikplan), welche im ersten Jahr jeweils mit dem Staatsvoranschlag übereinstimmt. *Dieses Instrument löst die bisherige Legislaturplanung und den bisherigen Finanzplan ab.* Die Steuerung der Aufgaben und Finanzen der Dienststellen erfolgt durch den Kantonsrat grundsätzlich über Globalbudgets und Leistungsaufträge. Die Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung (Betriebsbuchhaltung) ermöglicht die hierzu notwendige Transparenz. Für die Steuerung durch den Regierungsrat auf Verwaltungsebene wird ein einfaches, aber effizientes Controlling eingerichtet. Die konsequente Verbindung von Aufgaben und Kosten findet ihren Niederschlag neben der integrierten Planung auch im Berichtswesen: Die bisherige Staatsrechnung und der Verwaltungsbericht werden zu einem Geschäftsbericht zusammengeführt. Schliesslich werden die parlamentarischen Instrumente zur Planung und zum Budget verfeinert und verstärkt.

Die *Steuerungskompetenzen* und somit die Kompetenzaufteilung zwischen Volk, Kantonsrat und Regierungsrat im Kanton Schaffhausen werden nicht verändert. So werden die Gesetzgebung, die umfassende Budgethoheit und die Oberaufsicht auch in Zukunft beim Kantonsrat liegen. Der Regierungsrat bleibt die oberste leitende und vollziehende Behörde und damit für die Planung, Umsetzung und die konkrete Leistungserbringung durch die Verwaltung zuständig.

Im Ergebnis werden die erwähnten Steuerungsinstrumente zusammen mit einer stufengerechten Delegation der Aufgaben und Verantwortung den Kantonsrat und die Regierung in ihren jeweiligen Rollen stärken und damit ihre Arbeit verwesentlichen und verbessern. Insbesondere wird die Informationsbasis für den Kantonsrat erheblich verbessert, wobei die bisher verfügbaren Informationen namentlich aus dem konventionellen Budget auch in Zukunft verfügbar bleiben. Damit steigt die Transparenz staatlichen Handelns markant an und ermöglicht mehr Weitsicht und mehr Gesamtsicht.

3. Abgrenzung: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) als Steuerungsmodell

Die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) bedeutet nicht mehr oder weniger Staat. WoV ist wie erwähnt ein Steuerungsmodell, eine Methode, vereinfacht ausgedrückt eine Darstellungsform und Führungshilfe, und soll die Transparenz erhöhen und die Wirkungsorientierung zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger stärken.

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) beantwortet sodann weder die Frage, was der Staat an Leistungen anbieten soll, noch ob er dies selbst tun soll oder ob er Aufgaben Dritten überträgt. Beides sind politische Fragen, die von den zuständigen Behörden mit den dafür demokratisch festgelegten Verfahren – somit im Rahmen der Gesetzgebung – zu entscheiden sind.

WoV ist zudem kein «Privatisierungsprogramm» und hat auch keinen Einfluss auf das Ausmass des staatlichen Dienstleistungsangebots. WoV steht also nicht in einem Gegensatz oder gar in einem ablehnenden Verhältnis zum Service public. Im Gegenteil: Das verbesser-

te Steuerungssystem und insbesondere die Wirkungsoptik sollten zu einer weiteren Verbesserung der Leistungen des Service public führen.

Schliesslich ist die Einführung von WoV keine «Sparübung». Indessen ist aus der Einführung der modifizierten bzw. neuen Steuerungsinstrumente eine Effizienzsteigerung zu erwarten, die mittelfristig zu einer Entlastung des Staatshaushaltes führen wird (vgl. dazu hinten unter «Finanzielle und personelle Auswirkungen», Ziff. IX).

III. Ausgangslage im Kanton Schaffhausen

1. Entwicklung der kantonalen Verwaltung und der aktuellen Steuerungsinstrumente

Bevor auf den WoV-Modellbetrieb und die damit gemachten Erfahrungen eingegangen wird, ist es angebracht, kurz auf die Entwicklung der kantonalen Verwaltung und auf die traditionellen Steuerungsinstrumente des Kantonsrates und des Regierungsrates einzugehen.

Entwicklung der kantonalen Verwaltung. Die kantonale Verwaltung hat sich in den letzten Jahrzehnten ganz beträchtlich gewandelt. Zahlreiche neue Aufgaben wurden dem Staat auferlegt, die Leistungen ausgebaut, verbessert und verfeinert. Der «Nachtwächterstaat» von vorgestern entwickelte sich zum modernen Sozialstaat. Die staatlichen Aktivitäten wurden in den letzten 60 Jahren vervielfacht, was sich einerseits in der Grösse des Haushalts- wie auch im Personalbestand widerspiegelt. Die Komplexität der politischen Steuerung durch den Kantonsrat und den Regierungsrat hat auf Grund der sich oftmals widersprechenden Interessen und Erwartungen sowie der beschränkten finanziellen Mittel stark zugenommen.

Entwicklung des Rechnungswesens und der Budgetierung. Früher war auch in der Schweiz das «kameralistische Rechnungswesen» vorherrschend: alle Vorgänge, die zu Kassenausgängen führten, wurden als Ausgaben betrachtet, die Kasseneingänge als Einnahmen. Die komplexe Organisation des heutigen Gemeinwesens mit den vielfältigen Querbezügen inner- und ausserhalb der Verwaltung liess sich aber nicht mehr nach liquiditätsbezogenen Kriterien darstellen. Seit 1980 wurde daher das im Rahmen der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) entwickelte «Harmonisierte Rechnungsmodell für öffentliche Haushalte (HRM)» entwickelt, welches auf der kaufmännischen Buchführung (Kontenrahmen, Aktivierung und Abschreibung von Investitionen, funktionale Gliederung des Verwaltungshaushaltes, Förderung des Kostendenkens usw.) aufbaute. Dieses Modell wurde ab 1990 auch in Schaffhausen übernommen. Zudem wurden zunehmend Kennzahlen entwickelt (z. B. Selbstfinanzierungsgrad, Investitionsquote, Nettolast). Typischerweise betreffen diese Kennzahlen ausnahmslos die Finanzseite und nicht die Aufgabenseite. Die funktionale Gliederung (Gliederung der Rechnung nach Aufgaben, einheitlich für die Schweiz nach FDK-Richtlinien), die auch im Staatsvoranschlag sowie in der Staatsrechnung des Kantons Schaffhausen abgebildet ist, zeigt bereits das Bedürfnis, die Zahlenmengen auch nach inhaltlichen Kriterien zusammenzufassen (es werden allerdings nur die 10 Hauptpositionen ausgewiesen). Sodann werden zur besseren Übersicht im Staatsvoranschlag wie auch in der Rechnung bei den einzelnen Finanzpositionen der Aufwand und der Ertrag gegenübergestellt und in Bezug zu den vergangenen Jahren gesetzt. Indessen ist diese Darstellung notgedrungen auf die Finanzaufgaben be-

schränkt und bildet die Leistungs- und Aufgabenseite nicht ab. Mit dem Wachsen des Staatshaushaltes und der zunehmenden Komplexität des staatlichen Handelns hat zudem der konventionelle Staatsvoranschlag an Aussagekraft verloren. Die verflochtenen und komplizierten Zusammenhänge sind damit kaum mehr transparent darstellbar.

Entwicklung der Planungsinstrumente. Die neue Kantonsverfassung weist in Art. 63 dem Regierungsrat als der obersten leitenden und vollziehenden Behörde des Kantons die Planungshoheit zu. Danach erstellt der Regierungsrat zu Beginn jeder Amtsperiode ein Regierungsprogramm und einen Finanzplan. Sodann plant und koordiniert er die Tätigkeiten des Kantons. Am Ende der Amtsperiode legt er dem Kantonsrat Rechenschaft über die Verwaltungstätigkeit ab. Art. 33 Finanzhaushaltgesetz präzisiert sodann, dass der Regierungsrat periodisch einen Finanzplan zu erstellen hat und diesen dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme zuleitet. Weiter sind in diesem Zusammenhang die spezifischen Planungen in einzelnen punktuellen Sachbereichen (Umwelt, Raumordnung, Verkehr usw.) zu erwähnen. Der *Finanzplan* umfasst zwar den gesamten Staatshaushalt, jedoch sehr grob und ohne detaillierte Angaben zur Leistungsseite. Nach der bisherigen Praxis erstellt der Regierungsrat alle 2 Jahre einen Finanzplan mit einem Planungshorizont von 4 Jahren. Erstmals im Finanzplan 2004-2007 (Amtsdruckschrift 03-95 vom 9. September 2003) war das erste Finanzplanjahr mit dem Staatsvoranschlag 2004 identisch. Schliesslich legte der Regierungsrat erstmals für die Amtsperiode 2001-2004 ein eigentliches «*Legislaturprogramm*» in neuer Form vor (vgl. Strategische Ziele und Legislaturprogramm 2001-2004 vom 5. Juni 2001, Amtsdruckschrift 01-52). Dieses Legislaturprogramm hat einen Planungshorizont von vier Jahren, enthält aber kaum Zahlen und bildet nicht die ganze Staatstätigkeit ab. Die erwähnten Planungs-Berichte werden dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht. Was das *Berichtswesen* angeht, legt der Regierungsrat dem Kantonsrat durch Vorlage des Verwaltungsberichtes Rechenschaft über die Verwaltungstätigkeit ab und unterbreitet die Staatsrechnung dem Kantonsrat zur Genehmigung.

Entwicklung der parlamentarischen Instrumente. Die parlamentarischen Instrumente wurden in den letzten Jahrzehnten ebenfalls laufend verfeinert und erweitert. Mit der *Motion* kann der Kantonsrat dem Regierungsrat verbindlich den Auftrag erteilen, eine Verfassungsänderung, ein Gesetz oder ein Dekret zu erarbeiten. Mit dem *Postulat* kann der Kantonsrat dem Regierungsrat einen Auftrag erteilen, eine Angelegenheit zu überprüfen und soweit möglich im Sinne des Auftrags tätig zu werden. Mit der *Interpellation* hat jedes Ratsmitglied das Recht, über Angelegenheiten der kantonalen Verwaltung oder von öffentlichem Interesse Auskunft vom Regierungsrat zu verlangen. Gleiches gilt für das Instrument der *Kleinen Anfrage*. Als Folge des WoV-Modellbetriebs wurde sodann der *Auftrag in Verwaltungsbereichen mit Globalbudgets* eingeführt, wonach der Kantonsrat dem Regierungsrat in einem mit Globalbudget versehenen Verwaltungsbereich einen Auftrag erteilen kann. Dieser Auftrag verpflichtet den Regierungsrat, die Angelegenheit zu überprüfen und soweit möglich im Sinne des Auftrages tätig zu werden. Der Regierungsrat legt mit dem Globalbudget des folgenden Jahres dar, wie er die ihm erteilten Aufträge erfüllt hat.

Die Entwicklung zeigt, dass einige Abläufe nicht mehr recht zusammenpassen oder nicht mehr vollständig befriedigen. Auch deshalb drängt sich eine grundlegende Neuorientierung im Bereich der Steuerung und der Steuerungsinstrumente auf.

2. WoV-Modellbetrieb im Kanton Schaffhausen

Am 16. Mai 1995 beschloss der Regierungsrat die Durchführung eines Versuches mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV). Der damalige Grosse Rat hat am 16. September 1996 im Finanzhaushaltsgesetz (FHG; SHR 611.100) durch Einfügung von Art. 31a FHG die entsprechende Rechtsgrundlage dafür geschaffen. Der Regierungsrat erliess in der Folge die Verordnung über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Verordnung; SHR 172.105). Die Dauer der Versuchsphase wurde damals bis zum 31. Dezember 2000 festgelegt. Der Regierungsrat verlängerte die Versuchsphase mit den 10 Pilotdienststellen bis zum 31. Dezember 2004. Per 1. Januar 2001 wurde in 7 der 10 nachfolgenden WoV-Pilotdienststellen die Kosten-Leistungs-Rechnung (Betriebsbuchhaltung) im System SAP-CO eingeführt.

Als WoV-Pilotdienststellen wurden in einer 1. Phase mit Start per 1. Januar 1997 geführt:

- die Drucksachen- und Materialverwaltung (Staatskanzlei)
- das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (Baudepartement)
- das Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz (Departement des Innern; Spezialverwaltung)
- die Steuerverwaltung (Finanzdepartement)

In einer zweiten Phase wurden folgende weitere als WoV-Pilotdienststellen mit Start per 1. Januar 1998 geführt:

- Ausländeramt (Departement des Innern)
- Berufsbildungsamt (Erziehungsdepartement)
- Schulzahnklinik (Erziehungsdepartement)
- Kantonsforstamt (Baudepartement)
- Vermessungsamt (Volkswirtschaftsdepartement; damals noch "Meliorations- und Vermessungsamt")
- KSD (Erziehungsdepartement; Kanton und Stadt Schaffhausen Datenverarbeitung; Spezialverwaltung)

Am 19. Februar 2002 setzte der Regierungsrat eine Projektorganisation ein, welche die bisherigen Erfahrungen im WoV-Modellbetrieb auszuwerten und Grundlagen für einen Grundsatzentscheid über die Art und das Ausmass der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der kantonalen Verwaltung ab 2003 zu erarbeiten hatte. Im Rahmen dieser Arbeiten wurden auch die in verschiedenen öffentlichen Verwaltungen (Kantone und Gemeinden) praktizierten Ansätze und Modelle geprüft und mit Bezug auf die Verhältnisse des Kantons Schaffhausen untersucht. Die Arbeiten der Projektgruppe wurden von einer parlamentarischen Begleitgruppe, bestehend aus je einem Vertreter jeder Fraktion, begleitet.

Der Regierungsrat genehmigte am 5. November 2002 den «Zwischenbericht der Projektleitung über das weitere Vorgehen betreffend Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) im Kanton Schaffhausen» und fällte gestützt darauf am 17. Dezember 2002 folgenden Grundsatzentscheid:

- Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) ist etappenweise für die gesamte Verwaltung innert 3 Jahren (2005 – 2007) einzuführen.

- Es ist eine neue Mittelfristplanung (Politikplan) in Form einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung einzuführen. Die in der Mittelfristplanung abzubildenden Einheiten sind die Organisationseinheiten (i.d.R. Dienststellen); die Mittelfristplanung ist jährlich rollend für die Periode von 4 Jahren zu erstellen.
- Es sind Globalbudgets mit Leistungsaufträgen einzuführen; das Parlament genehmigt Globalbudget und Leistungsauftrag auf Stufe Organisationseinheit (i. d. R. Dienststelle); die Globalbudgets mit Leistungsaufträgen sind jährlich zu erstellen.
- Es ist ein Geschäftsbericht einzuführen; der Geschäftsbericht führt die bisherige Staatsrechnung und den Verwaltungsbericht zusammen; er stellt die Globalbudgets mit den Leistungsaufträgen integriert dar.
- In der gesamten Verwaltung des Kantons Schaffhausen ist ein Controlling aufzubauen.

Der erwähnte Zwischenbericht vom 5. November 2002 und der Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2002 wurden den Mitgliedern des Kantonsrates zur Kenntnis gebracht. Der Zwischenbericht ist im Internet unter www.sh.ch (Startseite – Verwaltung / Departemente – Finanzdepartement) abrufbar. Die nun präsentierte Vorlage setzt den erwähnten Grundsatzentscheid des Regierungsrates um.

Der im Grundsatzentscheid festgelegte Zeitrahmen für die Erstellung einer entsprechenden Vorlage konnte wegen fehlender personeller Ressourcen im Finanzdepartement und der Beanspruchung in anderen Reformprojekten (Steuergesetzrevision, sh.auf, ESH 1 und ESH 2 usw.) nicht eingehalten werden.

3. Konkrete Erfahrungen und Bewertung des WoV-Modellbetriebs seit 1997

Da der WoV-Modellbetrieb nun seit 7 Jahren operativ ist, liegt eine genügend lange Versuchsperiode vor, um eine aussagekräftige Bewertung vorzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Verlauf des Modellbetriebes verwaltungsintern laufend Anpassungen und Optimierungen vorgenommen wurden, etwa im Bereich der Abläufe, oder etwa beim verwaltungsinternen Controlling durch das Finanzdepartement sowie im Berichtswesen. Ebenso wurde die Darstellung der 10 WoV-Pilotdienststellen im Staatsvoranschlag 2004 weiter optimiert und wurden die erwähnten Dienststellen für das Berichtsjahr 2003 erstmals in einem Geschäftsbericht dargestellt.

Die konkreten Erfahrungen des Modellbetriebes mit den erwähnten 10 WoV-Pilotdienststellen lassen sich aus Sicht des Regierungsrates wie folgt zusammenfassen:

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist ein gutes und zweckmässiges Führungsmodell, um ziel- und leistungsorientiert zu führen und um das Kosten- und Nutzendenken auf allen Ebenen zu fördern. Die Führung einer Dienststelle nach vermehrt wirtschaftlichen Kriterien führt zu einer Erhöhung der Verantwortung und in diesem Sinne zu einer Stärkung der Dienststellen. Es findet eine Diskussionsverlagerung und vermehrte Prioritätensetzung in Bezug auf Inhalte und das angestrebte finanzielle Ergebnis sowie auf die Leistungs- und Wirkungssteuerung statt. Aufgrund 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 Produktivi-

tät und Steigerung des Kosten- und Qualitätsbewusstseins sowie – aufgrund der erhöhten Flexibilität – zu einer erhöhten Motivation der Mitarbeitenden führt. Damit verbunden kann eine tendenziell erhöhte Produktivität und eine bessere Ausrichtung auf Kundenbedürfnisse festgestellt werden. Im Ergebnis würde es in jeder Hinsicht als Rückschritt betrachtet, den bestehenden Modellbetrieb aufzuheben und wieder nach dem traditionellen System zu steuern und zu führen.

Weiter konnte festgestellt werden, dass die anfänglichen Umstellungsschwierigkeiten und der anfallende Initialaufwand im Zusammenhang mit der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung, der Definition der Produkte, Produktgruppen und Indikatoren und im Bereich der Berichterstattung durch die laufende Optimierung und Anpassung bereinigt werden konnten und sich das neue System gut eingespielt hat. Allerdings ist zu bemerken, dass der Erfolg von WoV wesentlich davon abhängt, dass das neue Steuerungssystem innerhalb der Verwaltung ganzheitlich entwickelt und geführt wird und die bestehende «Doppelstruktur» (Verwaltung teilweise nach WoV und teilweise traditionell geführt) ein wenig sinnvoller Dauerzustand darstellt. Weiter gilt es bei einer breiteren Einführung von WoV in der Verwaltung sicherzustellen, dass im Bereich des Rechnungs- und Berichtswesens, bei der Definition der Produkte, Produktgruppen und Indikatoren, der Ausarbeitung der Leistungsaufträge usw. genügend Unterstützung und Schulung gewährleistet ist. Schliesslich sind verschiedene Fragen wie z.B. der Gewinn- beziehungsweise Verlustvortrag sowie die Frage der internen Verrechnungen auf sinnvolle und pragmatische Art und Weise zu regeln.

Auch der Kantonsrat musste sich an die neue Darstellungsweise der WoV-Pilotdienststellen im Budget und in der Staatsrechnung und somit an die neue Steuerung dieser Dienststellen gewöhnen. Aus Sicht des Regierungsrates konnte bei den jeweiligen Beratungen der betroffenen Dienststellen festgestellt werden, dass sich aufgrund der besseren Informationsgrundlagen die Diskussionen vermehrt auf die Leistungsebene der betroffenen Dienststellen fokussiert haben. Vom Instrument «des Auftrages in Verwaltungsbereichen mit Globalbudget» wurde indessen nur einmal Gebrauch gemacht. Zudem hat sich gezeigt, dass die Steuerungsinstrumente des Kantonsrats – insbesondere im Zusammenhang mit der Frage der direkten Einwirkung auf das Globalbudget einer Dienststelle im Rahmen des Budgetprozesses – noch nicht zufriedenstellend gelöst sind, was vereinzelt zu einer gewissen Verunsicherung geführt hat.

IV. Grundzüge der geplanten Verwaltungsreform im Kanton Schaffhausen

Mit dieser Vorlage zur Einführung von WoV in der gesamten kantonalen Verwaltung werden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, damit der seit 1997 bestehende WoV-Modellbetrieb sukzessive, das heisst etappenweise, auf die gesamte kantonale Verwaltung ausgeweitet werden kann und im Endausbau sämtliche Dienststellen nach den WoV-Prinzipien geführt werden können und die vorstehend umschriebenen Ziele und Grundsätze (vgl. vorstehend Ziff. II) somit in der gesamten Verwaltung umgesetzt werden können. In rechtlicher Hinsicht ist die geplante Verwaltungsreform durch ein «Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen» zu realisieren. Daneben sind punktuelle

Ergänzungen und Präzisierungen des Finanzhaushaltsgesetzes und der Geschäftsordnung des Kantonsrates notwendig.

1. Verwaltungsreform zur Verbesserung der Effektivität (Wirksamkeit) – keine Staatsleitungsreform

Wie bereits erwähnt gibt es verschiedene Ausprägungen und Formen der Umsetzung von Verwaltungsreformen nach dem Konzept des New Public Management oder der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Verschiedene Kantone wie etwa Solothurn oder Aargau haben ihre WoV-Verwaltungsreform mit einer Staatsleitungsreform oder mit einer umfassenden Parlamentsreform verbunden, in dem sie die Steuerungskompetenzen zwischen Parlament und Regierung neu festgelegt haben. In diesen Kantonen war demnach auch eine Verfassungsrevision notwendig. Der Kanton Zürich vollzieht gleichzeitig mit der Einführung von WoV eine Parlamentsreform und revidiert das Regierungsorganisationsgesetz aus dem 19. Jahrhundert unter Anpassung der teilweise überholten Verwaltungsstruktur. Demgegenüber verfolgen andere Kantone wie etwa Bern oder Luzern einen anderen Ansatz, in dem WoV im Rahmen der bestehenden Verfassung als «reine» Verwaltungsreform zur weiteren Effizienzsteigerung umgesetzt werden soll. Insofern lassen sich die zur Zeit in verschiedenen Kantonen hängigen oder bereits abgeschlossenen Gesetzgebungsprojekte im Zusammenhang mit WoV nur sehr bedingt vergleichen.

Im Kanton Schaffhausen soll eine möglichst schlanke, auf unsere Verhältnisse massgeschneiderte und pragmatische Umsetzung von WoV im Rahmen einer «reinen» *Verwaltungsreform zur Verbesserung der Effektivität* erfolgen, und zwar, weil der Kanton Schaffhausen über eine neue Kantonsverfassung verfügt, welche die Aufgabenteilung zwischen Volk, Parlament, Regierung und Verwaltung auf zeitgemässe Art und Weise festlegt (vgl. Art. 52 ff. Kantonsverfassung). An dieser verfassungsmässigen Aufgabenteilung soll im Kanton Schaffhausen nichts geändert werden. Die Umsetzung von WoV im Kanton Schaffhausen soll daher im Rahmen der bestehenden Verfassung geschehen.

Vor diesem Hintergrund soll ein «Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen» geschaffen werden, mit dem gleichzeitig die notwendigen Änderungen im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und in der Geschäftsordnung des Kantonsrates wie folgt vorgenommen werden:

- Festlegung der Steuerungsgrundsätze (Wirkungsorientierung, Verknüpfung Aufgaben und Finanzen, Globalbudgetierung) im WoV-Gesetz;
- Anpassung der bestehenden und Schaffung der neuen Planungs- und Steuerungsinstrumente (Legislaturprogramm, integrierte Aufgaben- und Finanzplanung [Politikplan], Voranschlag mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen, Kosten-Leistungs-Rechnung in der Verwaltung, Controlling, Geschäftsbericht) im WoV-Gesetz;
- Präzisierung der Steuerungskompetenzen und Schaffung neuer parlamentarischer Instrumente in der Geschäftsordnung des Kantonsrates (der bisherige «Auftrag in Verwaltungsbereichen mit Globalbudget» wird als verpflichtendes Instrument im Sinne einer WoV-Motion verstärkt; daneben wird das neue Instrument des «Planungspostulats» eingeführt, welches im Sinne eines herkömmlichen Postulats erlaubt, auf die mittelfristige Politikplanung Einfluss zu nehmen);

- Organisatorische Anpassungen im Bereich der ständigen Kantonsratskommissionen in der Geschäftsordnung des Kantonsrates;

Rechtlich und inhaltlich unabhängig von der Einführung von WoV und somit unabhängig von dieser Vorlage soll die Finanzkontrolle – heute in einem Kapitel im Finanzhaushaltsgesetz (vgl. Art. 37 ff. FHG) geregelt – aufgrund ihrer neuen, unabhängigen Stellung mittelfristig in einem eigenen Gesetz geregelt werden. Dabei können die Bestimmungen über die Aufgaben der Finanzkontrolle an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Dem Kantonsrat wird hierzu eine separate Vorlage zur Schaffung eines Gesetzes über die Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) unterbreitet werden.

2. Von der Reform nicht erfasste Verwaltungsbereiche

Wie bereits erwähnt, soll im Kanton Schaffhausen eine möglichst schlanke, auf unsere Verhältnisse massgeschneiderte und pragmatische Umsetzung von WoV erfolgen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Teile der «Verwaltung» von der Einführung von WoV und mithin von der Verwaltungsreform betroffen sein sollen.

Die weitere Einführung von WoV in der kantonalen Verwaltung soll auf die «Zentralverwaltung» beschränkt werden, mithin auf jene rund 45 noch nicht nach WoV-Gesichtspunkten geführten Dienststellen, welche in der Verwaltungsrechnung der Staatsrechnung (Laufende Rechnung) abgebildet werden und der direkten operativen Verantwortung des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Kantonsrates unterstehen. Demgegenüber sollen die Spezialverwaltungen mit eigener Buchführung – soweit sie nicht bereits nach WoV-Prinzipien geführt werden (wie z. B. KSD, Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz) - nicht generell von der Einführung von WoV erfasst werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund, weil Spezialverwaltungen sich nicht in jedem Fall zur Führung als WoV-Betrieb eignen, insbesondere dann nicht, wenn von der Spezialverwaltung keine oder nur marginale operative Tätigkeit ausgeht (z. B. Wärmeverbund Herrenacker, Kantonale Familienausgleichskasse, Bauernkreditkasse). Dort wo es sinnvoll ist, verfügen die Spezialverwaltungen bereits heute über eine eigene Kosten-Leistungs-Rechnung und somit über das massgebliche operative Steuerungsinstrument. Die politisch-strategische Steuerung ist sodann je nach Trägerschaft der Spezialverwaltung unterschiedlich und durch die Spezialgesetzgebung festgelegt, sodass einheitliche Steuerungsinstrumente von vornherein nicht zu realisieren sind.

Ebenso nicht von der Einführung von WoV sollen die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betriebe erfasst werden. Auch diese haben eine eigene Buchführung mit einer Kosten-Leistungs-Rechnung und verfügen somit teilweise über das massgebliche operative Steuerungsinstrument. Die politisch-strategische Steuerung dieser Betriebe und Anstalten wird in der Spezialgesetzgebung festgelegt und richtet sich nach den dort festgelegten Abläufen. Als Beispiele seien hier die Krankenanstalten und die Gebäudeversicherung genannt.

Schliesslich sollen die Gerichte – obwohl in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung abgebildet – vorderhand von der generellen Einführung von WoV nicht erfasst werden. Hauptgrund hierfür ist, dass der Kantonsrat durch die Zielsetzung und Planung die bundesverfassungsrechtlich zu garantierende richterliche Unabhängigkeit nicht tangieren darf. Dies

schliesst indessen nicht aus, dass die Justizbehörden eine Kosten- und Leistungsrechnung einführen und im Sinne eines Qualitätsmanagements Wirkungs- und Leistungsindikatoren definiert und ausgewiesen werden, über welche die strategische – nicht inhaltliche – Steuerung durch den Kantonsrat verbessert werden kann.

Im Ergebnis werden nur jene Dienststellen, die in der *Laufenden Rechnung abgebildet* werden und als *Teil der zentralen Kantonsverwaltung* direkt dem Regierungsrat und dem Kantonsrat unterstellt sind, von der vorliegenden Verwaltungsreform erfasst. Die Spezialverwaltungen, die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betriebe sowie die Rechtspflege werden von der Einführung von WoV – letztere zumindest einstweilen – ausgenommen (vgl. Art. 1 Abs. 2 WoV-Gesetz).

3. Umsetzung: Etappierte Ausweitung des bestehenden Modellbetriebes

Es ist aus betrieblichen und technischen Gründen nicht möglich, die Anwendung der erwähnten Steuerungsinstrumente und damit die Umstellung der von der Verwaltungsreform betroffenen Dienststellen – das heisst der verbleibenden rund 45 Dienststellen, die vom bestehenden Modellbetrieb nicht erfasst sind – auf einen Schlag zu vollziehen. Insbesondere besteht im Zusammenhang mit der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung in den jeweiligen Dienststellen, der Erarbeitung der Leistungsaufträge und der Festlegung der Produktegruppen und Wirkungsindikatoren ein nicht zu unterschätzender Initialaufwand, der Ressourcen bindet. Deshalb ist vorgesehen, die Umstellung in insgesamt drei Etappen von je rund 15 Dienststellen während den Jahren 2006 - 2008 wie folgt zu vollziehen:

Jahr	Umsetzung
2005	Entscheid Kantonsrat / ev. Volksabstimmung
2006	Umsetzungsvorbereitung 1. Etappe (ca. 15 Dienststellen) - Vorbereitung Einführung Kosten- und Leistungsrechnung - Festlegung der Leistungsaufträge, Produkte, Produktegruppen und Indikatoren - Verwaltungsinterne Schulung
2007	«Inbetriebnahme» 1. Etappe (ca. 15 Dienststellen) Umsetzungsvorbereitung 2. Etappe (ca. 15 Dienststellen) - Vorbereitung Einführung Kosten- und Leistungsrechnung - Festlegung der Leistungsaufträge, Produkte, Produktegruppen und Indikatoren - Verwaltungsinterne Schulung
2008	«Inbetriebnahme» 2. Etappe (ca. 15 Dienststellen) Umsetzungsvorbereitung 3. Etappe (ca. 15 Dienststellen) - Vorbereitung Einführung Kosten- und Leistungsrechnung - Festlegung der Leistungsaufträge, Produkte, Produktegruppen und Indikatoren - Verwaltungsinterne Schulung
2009	«Inbetriebnahme» 3. Etappe (ca. 15 Dienststellen); Umsetzung vollzogen

Bis zur vollständigen Umsetzung wird somit – wie bisher, aber im Sinne einer Übergangslösung – eine «Doppelstruktur» mit Dienststellen, die nach WoV, und solchen, die traditionell geführt, gesteuert und dargestellt werden, unvermeidlich sein. Hierzu wird eine entsprechende Übergangsregelung erlassen (vgl. Art. 21 WoV-Gesetz).

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des WoV-Gesetzes

1. Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand und Geltungsbereich (Art. 1) und Zweck (Art. 2). Einleitend werden der Regelungsgegenstand und der Anwendungsbereich des Gesetzes festgelegt. Wie bereits ausgeführt, sollen nur jene Dienststellen, die in der Laufenden Rechnung abgebildet werden und als Teil der zentralen Kantonsverwaltung direkt dem Regierungsrat und dem Kantonsrat unterstellt sind, von der vorliegenden Verwaltungsreform erfasst werden. In Art. 2 wird zum Ausdruck gebracht, dass vordringliches Ziel der Vorlage 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 ist und dass damit eine Effizienzsteigerung bei den involvierten Behörden zum Wohle der Allgemeinheit bezweckt wird.

Steuerungsgrundsätze (Art. 3). Die einzelnen, für die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung massgebenden Grundsätze werden hier in kurzer, knapper Form wie folgt umschrieben:

- lit. a: Die Wirkungsorientierung ist Kernelement der Verwaltungsreform. Wirkungsorientierung bedeutet Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit an den staatlichen Zielen und Vorgaben sowie an den Bedürfnissen und Erwartungen der Kundinnen und Kunden, der Bürgerinnen und Bürger. Zur Wirkungsorientierung gehört auch die Wirkungsprüfung. Mit Wirkungsprüfungen wird die Gesamtwirkung des staatlichen Handelns überprüft.
- lit. b: Die staatlichen Tätigkeiten werden in Aufgabenbereiche gruppiert und zusammengefasst, wobei ein Aufgabenbereich organisatorisch in der Regel einer Dienststelle entspricht (vgl. Art. 4). Die staatlichen Tätigkeiten bestehen aus Leistungen, die durch die Verwaltung erbracht werden in Form von Dienstleistungen oder Produkten für Dritte oder für andere kantonale Stellen.
- lit. c: Bei der Steuerung staatlicher Aufgaben sind Leistungen und finanzielle Mittel als Einheit darzustellen und zu beurteilen. In der herkömmlichen Planung und im Vorschlag findet die Verknüpfung von Leistungen und Finanzen nicht oder jedenfalls nicht systematisch statt. Eine Gesamtsicht der Leistungen und Kosten eines Aufgabenbereichs bzw. einer Dienststelle war bis zur Einführung des WoV-Modellbetriebes 1997 nicht möglich. Das Grundprinzip der Verbindung von Leistungen und Finanzen soll einerseits in der Planung, aber auch in der konkreten Steuerung umgesetzt werden, wie dies Art. 96 Abs. 2 Kantonsverfassung im Übrigen verlangt.
- lit. d: Globalbudgetierung bedeutet einen weitgehenden Verzicht auf das herkömmliche und überlieferte Spezifikationsprinzip der einzelkontengebundenen Bewilligung der Budgetkredite. Die heute für die WoV-Pilotdienststellen massgebenden Globalbudgets mit Leistungsaufträgen werden mit dem neuen Gesetz – wo dies möglich und sinnvoll ist – zum allgemeinen Standard.
- lit. e: Die traditionellen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. die geltenden Art. 96 Abs. 1 Kantonsverfassung und Art. 4 und 5 FHG) behalten ihre Gültigkeit. Sparsamkeit verlangt, dass Ausgabenbedürfnisse auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu überprüfen sind. Wirtschaftlichkeit bedeutet, dass eine bestimmte Aufgabe mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erfüllen ist. Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.

In Absatz 2 von Art. 3 wird das allgemeine Gesetzmässigkeitsprinzip im Zusammenhang mit der Steuerung von Finanzen und Leistungen ausdrücklich verankert. Der Kantonsrat wie auch der Regierungsrat sind – beispielsweise im Rahmen der Budgetierung – an die gesetzlichen Verpflichtungen gebunden. Muss finanzieller Handlungsspielraum geschaffen werden, so ist allenfalls die Gesetzgebung anzupassen.

Aufgabenbereiche (Art. 4). Die vom Kanton erbrachten Leistungen werden in Aufgabenbereiche eingeteilt; ein Aufgabenbereich entspricht i. d. R. einer bestehenden Dienststelle. Dies ist notwendig als Voraussetzung und Basis für die künftige Darstellung und Steuerung der Aufgaben und der zu erbringenden Leistungen.

Der Begriff der «Leistung» ist weit und umfasst beispielsweise die rein hoheitlichen Tätigkeiten (z. B. Erstellen von Verfügungen und Bewilligungen) oder Eingriffe (Aussprechen von Verboten, Durchführung von Festnahmen) im Rahmen der Eingriffsverwaltung, aber auch sämtliche Tätigkeiten im Rahmen der Leistungsverwaltung (z. B. Ausrichtung von Subventionen) und schliesslich alle verwaltungsinternen Tätigkeiten ohne direkte Aussenwirkungen (z. B. Führen der Staatsbuchhaltung, Unterhalt und Betrieb der Staatsliegenschaften usw.). Die Aufgabenbereiche werden nach leistungsbezogenen Kriterien zusammengesetzt. Bei der Grösse der Aufgabenbereiche ist insbesondere die politische Relevanz für die Budgetsteuerung zu berücksichtigen. Aufgabenbereiche könnten zwar dienststellen- und departementsübergreifend angelegt werden. Dies soll aber vermieden werden zur Sicherung der Effizienz und einer klaren Zuordnung und Verantwortlichkeit.

Deshalb wird festgehalten, dass ein Aufgabenbereich in der Regel dem Aufgabenbereich einer Dienststelle und somit einer «Dienststelle» entspricht. Im Ergebnis werden somit – wie bereits heute mit den 10 WoV-Pilotdienststellen – die Dienststellen als Steuerungseinheit (als Aufgabenbereich) abgebildet und – im Politikplan wie auch im Voranschlag – dargestellt. Dabei werden im Rahmen der Umstellung auf WoV organisatorische Optimierungen zu prüfen und gegebenenfalls zu realisieren sein.

Wie bei den heutigen WoV-Pilotdienststellen werden die einzelnen Leistungen der Dienststelle in Produktgruppen zusammengefasst und im Voranschlag nebst dem Saldo der Dienststelle (Aufgabenbereich) dargestellt.

2. Planungs- und Steuerungsinstrumente

Grundsatz (Art. 5). Hier wird der Grundsatz festgehalten, dass der Kantonsrat und der Regierungsrat das staatliche Handeln – wie bisher – innerhalb der bestehenden verfassungsmässigen Kompetenzen planen und steuern. Wie bereits erwähnt, wird damit zum Ausdruck gebracht, dass die Einführung von WoV im Kanton Schaffhausen keine Staatsleitungsreform und keine Parlamentsreform nach sich zieht, sondern eine «reine» Verwaltungsreform zur Verbesserung der Effektivität darstellt.

Der Kantonsrat als gesetzgebende Behörde verfügt *heute* über die folgenden Steuerungs- und Führungsinstrumente:

- die Rechtsetzung (Erlass von Gesetzen und Dekreten, Genehmigung von interkantonalen und internationalen Verträgen);
- die Hoheit über den Finanzhaushalt (Beschluss über Voranschlag inklusive Festsetzung des Steuerfusses, Beschluss über Kreditvorlagen, Genehmigung der Kantonsrechnung);
- Oberaufsicht über die staatliche Tätigkeit (parlamentarische Instrumente wie Motion, Postulat, Interpellation, Kleine Anfrage, Auftrag im Zusammenhang mit WoV-Dienststellen, Auskunftsrechte und Untersuchungsbefugnisse, Kenntnisnahme des Legislaturprogramms, Kenntnisnahme des Finanzplans und weiterer Planungen, Kenntnisnahme des Verwaltungsberichtes und anderer Rechenschaftsberichte usw.).

Der Regierungsrat als oberste leitende und vollziehende Behörde verfügt *heute* über die folgenden Planungs- und Steuerungsinstrumente:

- Legislaturprogramm zu Beginn einer Amtsperiode (Art. 63 Abs. 2 KV), Tätigkeitsprogramm zu Beginn jedes Jahres;
- Finanzplan alle zwei Jahre;
- Vorbereitung der Rechtsetzung (Vorverfahren zum Erlass von Gesetzen und Dekreten);
- Erstellen des Voranschlages sowie von Kreditvorlagen zuhanden des Kantonsrates, Beschluss über die Kantonsrechnung;
- Verwaltungsbericht.

Alle vorstehend beschriebenen Instrumente und Kompetenzen bleiben in materieller Hinsicht bestehen. Insbesondere soll der Kantonsrat nach wie vor uneingeschränkt für die Rechtsetzung zuständig sein, über den Voranschlag (inkl. dem Steuerfuss) beschliessen können und über die herkömmlichen parlamentarischen Instrumente verfügen. Neu sollen indessen die bestehenden mittelfristigen Planungsinstrumente, insbesondere das Legislaturprogramm und der Finanzplan besser aufeinander abgestimmt werden und namentlich die heute «getrennten» Planungen verknüpft und in eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung überführt werden, die jährlich für vier Jahre erstellt wird (Politikplan, vgl. Art. 7 ff.). Der Voranschlag soll zudem dem ersten Planjahr des Politikplans entsprechen und künftig – wie dies bereits bei den heutigen WoV-Dienststellen der Fall ist – Leistungsaufträge und Globalbudgets mit den entsprechenden Informationen und Indikatoren enthalten (vgl. Art. 10 ff.). Neu soll der Kantonsrat künftig auf die mittelfristige Planung des Regierungsrates Einfluss nehmen können durch die Einführung des neuen parlamentarischen Instrumentes des Planungspostulates. Mithin wird der Kantonsrat vermehrt und vertiefter in die mittelfristige Planung der Aufgaben und Finanzen eingebunden. Dies ist sachlich notwendig, weil die Ausübung der Budgethoheit, die vom Kantonsrat durch den Budgetbeschluss wahrgenommen wird, in Bezug auf die konkrete Steuerung der Aufgaben und Finanzen kein taugliches Mittel darstellt, da rund 80 Prozent des jährlichen Voranschlages gesetzlich oder vertraglich fixierte Kosten (gebundene Ausgaben) darstellen und somit kurzfristig nicht beeinflussbar und mithin vom Kantonsrat im Rahmen der Budgetbeschlusses steuerbar sind.

Im Ergebnis werden somit die Befugnisse des Kantonsrates insbesondere im Bereich der strategisch-politischen Planung erweitert. Ebenso sollen – analog der Planungsinstrumente – im Berichtswesen die bisher getrennt erstellten und vorgelegten Instrumente des Verwaltungsberichts und der Rechnung in einem Geschäftsbericht zusammengeführt werden.

In Art. 5 werden die massgebenden bisherigen und neuen Planungs- und Steuerungsinstrumente des Kantonsrates und des Regierungsrates erwähnt. Zusammenfassend lassen sich diese in einer Übersicht wie folgt darstellen.

Instrumente	Zuständigkeit Regierungsrat	Zuständigkeit Kantonsrat
Planung		
Legislaturprogramm (u.a. im Politikplan)	Beschluss	Kenntnisnahme, (u. a. mit Politikplan)
Politikplan (Aufgaben- und Finanzplan)	Beschluss	Kenntnisnahme, (Einwirkung durch Planungspostulat)
Rechtsetzung		
Gesetze / Dekrete	Antrag	Beschluss
Voranschlag / Haushaltsvollzug		
Voranschlag (inkl. Steuerfuss)	Antrag	Beschluss
Kreditvorlagen	Antrag	Beschluss
Nachtragskredite	Antrag	Beschluss
Rechnung/Berichterstattung		
Geschäftsbericht (Staatsrechnung / Verwaltungsbericht)	Verabschiedung	Genehmigung (Einwirkung mit neuer «WoV-Motion»)

Legislaturprogramm (Art. 6). Nach Art. 63 KV bestimmt der Regierungsrat unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Kantonsrates die Ziele des staatlichen Handelns. Der Regierungsrat erstellt zu Beginn jeder Amtsperiode ein Regierungsprogramm und einen Finanzplan (Art. 63 Abs. 2 KV). Der Regierungsrat hat damit die verfassungsmässige Pflicht zur Erstellung eines Regierungsprogramms für die Dauer der Legislaturperiode (vgl. «Strategische Ziele und Legislaturprogramm 2001-2004» vom 5. Juni 2001, Amtsdruckschrift 01-52). In Art. 6 der Vorlage wird diese Pflicht präzisiert und insbesondere ergänzt, dass die strategischen Ziele und politischen Schwerpunkte mit einer Prioritätenordnung und einem Gesetzgebungsplan darzustellen sind. Das Legislaturprogramm ist inhaltlich mit dem Politikplan abzustimmen (vgl. Art. 8 Abs. 4 WoV-Gesetz). Wie bisher leitet der Regierungsrat das Legislaturprogramm dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme zu.

Politikplan (Art. 7 - 9). Das neue Instrument des Politikplans umfasst die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung des Kantons und führt die bisher getrennten Planungen (Legislaturprogramm und Finanzplan) inhaltlich und in der Darstellung zusammen, wie dies Art. 63 Kantonsverfassung vorsieht. Ausgehend vom Legislaturprogramm wird im Politikplan die geplante Leistungsentwicklung des Kantons dargelegt unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen und der Finanzierbarkeit. Der Politikplan wird vom Regierungsrat jährlich für die folgenden vier Jahre erstellt, wobei der Voranschlagsentwurf des Regierungsrates dem ersten Planjahr entspricht. Dieser Mechanismus – allerdings mit der bisherigen Darstellungsweise des Finanzplans – wurde mit dem Staatsvoranschlag 2004 und dem Finanzplan 2004-2007 erstmals umgesetzt (vgl. «Finanzplan 2004-2007» vom 9. September 2003, Amtsdruckschrift 03-95). Der Politikplan ist das Planungsinstrument des Regierungsrates. Er wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem Entwurf des Voranschlages zugeleitet. Auf diese

Weise kann der Kantonsrat den Voranschlag in Kenntnis der mittelfristigen Planung des Regierungsrates beraten. Wie bisher wird der Entwurf des Voranschlags dem Kantonsrat in einem separaten Dokument zum Beschluss unterbreitet.

Der Inhalt des Politikplans orientiert sich einerseits am bisherigen Finanzplan, wird aber um die Verknüpfung mit Aufgaben und Leistungen erweitert. Nebst den allgemeinen Darstellungen und Übersichten (Art. 8 Abs. 1 lit. a - lit. c) wird insbesondere die Entwicklung der Leistungen und Finanzen der Departemente, der Staatskanzlei sowie ihrer Aufgabenbereiche (Dienststellen) übersichtsweise dargestellt (vgl. dazu das Muster für die geplante Darstellung des Politikplanes in der Beilage 2).

Der Kantonsrat nimmt unter Vorbehalt von allfälligen Planungspostulaten Kenntnis vom Politikplan (Art. 7 Abs. 2 WoV-Gesetz, § 73 f. Geschäftsordnung Kantonsrat). Da es sich beim Politikplan um ein rechtlich unverbindliches Planungsinstrument handelt, ist er vom Kantonsrat nicht zu genehmigen. Mit einer Genehmigung wird rechtlich eine Verbindlichkeit – und damit auch Verantwortung der genehmigenden Behörde – hergestellt, welche dem Politikplan aufgrund seines Inhaltes (politische Absichten, Strategien, finanzielle Annahmen und Entwicklungen) von vornherein gar nicht zukommen kann.

Voranschlag (Art. 10 - 12). Mit dem Voranschlag werden wie bis anhin (vgl. Art. 31 FHG) die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Jahr festgesetzt. Die vom Kanton zu erbringenden Leistungen sind weitgehend durch die gesetzlichen Regelungen der Aufgaben bestimmt oder haben sich an den gesetzlichen Grundlagen auszurichten. Vor diesem Hintergrund sind die Möglichkeiten, die Leistungen über den Voranschlag zu steuern, von vornherein beschränkt. Die Steuerung der Aufgaben soll denn auch primär – wie bis anhin – über die Gesetzgebung und neu über die Einflussmöglichkeit des Kantonsrates bei der auf den Leistungsauftrag und das Globalbudget einer Dienststelle (neues Instrument der «WoV-Motion») und auf den Politikplan (mit dem neuen Instrument des Planungspostulats) vollzogen werden. Neu ist dagegen die Verbindung des Voranschlages mit dem Politikplan: Das erste Jahr des Entwurfs des Voranschlages des Regierungsrates entspricht dem ersten Jahr des Politikplans, der dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem Entwurf des Voranschlages zugeleitet wird. Auf diese Weise kann der Kantonsrat den Voranschlag in Kenntnis der mittelfristigen Planung, die im Politikplan dargestellt wird, beraten und beschliessen. Wie bisher werden der Politikplan und der Voranschlag in zwei separaten Dokumenten erstellt und dem Kantonsrat unterbreitet.

Inhalt des Voranschlages (Art. 11). Am Inhalt des Voranschlages wird im Grundsatz nichts geändert. Neu ist lediglich – als Folge der Globalbudgetierung der Aufgabenbereiche (Dienststellen) – die Darstellung. Die Darstellung der Aufgabenbereiche (Dienststellen), wie sie bereits bei den bestehenden WoV-Pilotdienststellen vorgenommen wird, soll für alle Aufgabenbereiche (Dienststellen) sukzessive übernommen werden (vgl. dazu den Staatsvoranschlag 2005, S. 133 ff. «WoV-Dienststellen»). Kernpunkt ist dabei die Darstellung der Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen der zu erfüllenden Aufgaben, des Leistungsauftrages, der Leistungen samt Indikatoren, Sollwerten und Deckungsgrad und die entsprechenden Kosten auf Stufe Produktegruppe. Die Produktegruppenbudgets werden im Globalbudget des Aufgabenbereichs (Dienststelle) zu einem Globalbudget zusammengefasst.

Die übrigen Elemente des Voranschlages bleiben unverändert. Insbesondere werden diejenigen Positionen, die nicht in einem Globalbudget enthalten sind, nach wie vor separat ausgewiesen (z.B. Steuereinnahmen, Beiträge des Bundes usw.). Schliesslich werden im Bericht und Antrag zum Voranschlag wie bisher Aufwand und Ertrag der einzelnen Departemente, die Aufwände und Erträge der einzelnen Sachgruppen (Personalaufwand, Sachaufwand usw.), die Besoldungskosten und Pensenveränderungen usw. ausgewiesen, sodass der Gesamtüberblick sichergestellt ist.

Insgesamt erhält der Kantonsrat somit *nicht weniger Informationen* als bisher. Im Gegenteil, die Informationsbasis wird in Bezug auf die zu erbringenden Leistungen markant erhöht, wobei aber die für den Gesamtüberblick notwendigen Informationen gleich wie bisher vorliegen werden. Oder anders ausgedrückt: Nicht die Quantität der Informationen wird verändert, sondern die Qualität der Informationen. Dies ist die logische und sachgerechte Folge der stufenberechtigten Steuerung durch den Kantonsrat.

Art. 12 Globalbudgets der Aufgabenbereiche. Wie bis anhin bei den bestehenden WoV-Pilotdienststellen beschliesst der Kantonsrat das Globalbudget eines Aufgabenbereiches (also einer Dienststelle) als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag. Das beschlossene Globalbudget gibt dem Regierungsrat bzw. der Verwaltung entweder die Berechtigung, bis zum beschlossenen Betrag einen Aufwandüberschuss zu verursachen, oder die Verpflichtung, einen Ertragsüberschuss zu erzielen. Der Leistungsauftrag und das Globalbudget des Aufgabenbereiches (Dienststelle) bilden zwingend ein Steuerungs paar. Demgemäss muss bei einer Ausweitung oder Reduktion des Leistungsauftrages bzw. der Leistungen zwingend auch das Globalbudget angepasst werden und umgekehrt. Im Ablauf betreffend die Änderung von Globalbudgets und Leistungsaufträgen ändert sich grundsätzlich nichts gegenüber dem heutigen Ablauf mit dem herkömmlichen Einzelkonten-Budget. Die entsprechenden Anträge sind indessen im zeitlichen Ablauf früher zu stellen, damit die Auswirkungen auf die Leistungen bzw. die Kosten durch den Regierungsrat bzw. die Verwaltung aufgezeigt werden können.

Im Rahmen der Beratung des Voranschlages und der Globalbudgets in der vorberatenden Kommission des Kantonsrates sind somit – wie bisher – entsprechende Anträge auf Änderung eines Globalbudgets bzw. des Leistungsauftrages zu stellen. Bei einer Ausweitung oder Reduktion des Leistungsauftrags oder der Leistungen ist das Globalbudget entsprechend anzupassen und umgekehrt. Soweit die vorberatende Kommission oder im Kantonsrat bei den Beratungen des Voranschlags Änderungsanträge des Leistungsauftrages oder des Globalbudgets gestellt werden, hat der Regierungsrat in einer Stellungnahme die Auswirkungen bei deren Annahme aufzuzeigen.

Wie bisher soll gemäss Abs. 3 von Art. 12 WoV-Gesetz der Regierungsrat, wenn ein Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden kann, die im Globalbudget dafür eingestellten, aber noch nicht beanspruchten Mittel auf die neue Rechnung übertragen können (Rückstellung). Es handelt sich dabei um eine zeitliche «Verlängerung» des Kredits, weil dieser aufgrund der zeitlichen Abgrenzungsproblematik eines Budgetjahres aus sachlichen Gründen nicht beansprucht werden konnte. Diese Regelung besteht heute schon und ist in sachlicher Hinsicht zwingend notwendig (heutige Regelung: Art. 29 Abs. 1 FHG). Bestand und Veränderungen von Rückstellungen werden mit entsprechender Begründung dem Kantonsrat im Geschäftsbericht zur Kenntnis gebracht (Rückstellungsspiegel). Letzteres

bedeutet eine Neuerung, da bisher die vom Regierungsrat bewilligten Rückstellungen dem Kantonsrat nicht zur Kenntnis gebracht wurden. Für die WoV-Dienststellen bedeutet diese Regelung eine Einschränkung. Aufgrund der heute für die WoV-Dienststellen geltenden Regelung in Art. 31a Abs. 3 FHG (und § 8 WoV-Verordnung) können bei WoV-Dienststellen ohne nähere Begründung bei einem positiven Saldo Rückstellungen (im Sinne von Reserven) getätigt werden. Diese Möglichkeit wurde in der Praxis allerdings nicht ausgeschöpft, da vom Regierungsrat in der Praxis für die WoV-Dienststellen ebenfalls die Voraussetzungen von Art. 29 Abs. 1 FHG zur Anwendung gebracht wurden. In der Vergangenheit wurde mithin kein Unterschied zwischen WoV-Dienststelle und Nicht-WoV-Dienststellen im Bereich der Rückstellungen gemacht. Aus diesem Grund soll nun auch die bisher unterschiedliche Regelung für WoV-Dienststellen und Nicht-WoV-Dienststellen aufgehoben werden und für alle Bereiche die gleichen Voraussetzungen für Rückstellungen gelten (Art. 12 Abs. 3 WoV-Gesetz und Art. 31a Abs. 3 FHG).

Neu soll hingegen in Abs. 4 für WoV-Dienststellen das Instrument der Rücklage eingeführt werden. Schliesst eine WoV-Dienststelle auf Grund effizienter Leistungserbringung besser als budgetiert ab, also mit einem positiven Globalbudgetsaldo, soll es künftig möglich sein, ausnahmsweise höchstens 25 Prozent der Saldodifferenz als Rücklage zu bewilligen, sofern in der WoV-Dienststelle – beispielsweise aufgrund einer Änderung der Rechtsgrundlagen oder aufgrund einer künftigen, bereits absehbaren Investition – mit Mehrkosten zu rechnen ist. Es handelt sich dabei also um die Bildung einer «Reserve», die allerdings nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig ist und zudem im Umfang begrenzt ist. Die vom Regierungsrat bewilligten Rücklagen werden dem Kantonsrat mit der entsprechenden Begründung und dem vorgesehenen Verwendungszweck im Geschäftsbericht zur Kenntnis gebracht. Sind die Voraussetzungen für eine Rücklage erfüllt und wird eine solche bewilligt, wird damit die künftige Rechnung der entsprechenden WoV-Dienststelle entlastet. Das Instrument der Rücklage wird im Wesentlichen für bereits bekannte, notwendige künftige Investitionen zur Anwendung kommen. Es handelt sich bei diesem Instrument somit *nicht* um ein sogenanntes Bonus-Malus-System. Auf die Einführung eines Bonus-Malus-Systems wurde bewusst verzichtet, da ein solches unter anderem falsche Anreize bei der Budgetierung setzen kann und eine transparente und zwischen den WoV-Dienststellen gerechte Handhabung eines solchen Systems praktisch nicht möglich ist. Im Übrigen enthält das Personalgesetz bereits Instrumente zur Honorierung von besonderen Leistungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (leistungsbezogene Lohnentwicklung und Prämiensystem für besondere Leistungen).

3. Controlling und Berichtswesen

Eines der Hauptziele der Verwaltungsreform ist die vermehrte Ausrichtung der staatlichen Tätigkeit auf ihre Wirkungen und dadurch die Steigerung der Wirksamkeit und der Effizienz. Damit die entsprechenden Kontrollen und hernach die entsprechenden Korrekturen bei der Verwaltungsführung systematisch durchgeführt werden können, sind entsprechende Instrumente aufzubauen. Diese werden unter dem Oberbegriff «Controlling» zusammengefasst und bestehen teilweise bereits heute. «Controlling» bedeutet «Steuerung», nicht etwa «Kontrolle», und hat eine umfassendere Bedeutung: Es geht um die Zielfestsetzung, Planung, Überprüfung (Kontrolle) und Steuerung (Korrektur). Controlling ist damit eine Führungsaufgabe der Ergebnisverantwortlichen. Damit diese ihre Führungsaufgabe im Hinblick auf die

Erfüllung des Leistungsauftrages besser wahrnehmen können, müssen sie über die entsprechenden, zielgerichteten Informationen bezüglich der Leistungserbringung verfügen wie z. B. Soll-Ist-Vergleiche, Kosten, Wirkungen usw.

Auch das Berichtswesen, sei es verwaltungsintern oder gegenüber dem Kantonsrat, ist ein Teil des Controllings. Ziel des Berichtswesens ist, Rechenschaft abzulegen über die erbrachten Leistungen, die Wirkungen und die Kosten. Je nach Verantwortung ist das Berichtswesen stufengerecht auszugestalten. Auf Stufe Kantonsrat beispielweise durch die Zusammenführung der bisherigen Staatsrechnung und des bisherigen Verwaltungsberichtes in einen Geschäftsbericht, wie dies erstmals für das Rechnungsjahr 2003 für die WoV-Dienststellen umgesetzt wurde.

Art. 14 Controlling. Sind die vom Staat bzw. der Verwaltung zu bewältigenden Aufgaben und zu erbringenden Leistungen von der Politik über die entsprechenden Steuerungsinstrumente – insbesondere durch die Gesetzgebung und durch den Politikplan – festgelegt, gilt es mit einem stufengerechten Instrumentarium die Umsetzung der Aufgaben- und Leistungserfüllung auf der operativen Ebene der Verwaltung konkret umzusetzen und zu überprüfen. Grundlage hierfür ist der Leistungsauftrag für jeden Aufgabenbereich (Dienststelle). Die Einhaltung der inhaltlichen und finanziellen Vorgaben ist verwaltungsintern mit einem entsprechenden periodischen Reporting sicherzustellen. Werden anhand dieses Reportings Abweichungen von den Vorgaben festgestellt, sind Korrekturmassnahmen zu ergreifen, damit die Vorgaben eingehalten werden können. Dieser Mechanismus von Zielfestlegung (Leistungsauftrag) – Überprüfung (Kontrolle der Einhaltung des Leistungsauftrages in inhaltlicher und finanzieller Hinsicht aufgrund eines Reportings) – Korrektur (Ergreifung von Steuerungsmassnahmen) soll systematisiert und professionalisiert werden. Verantwortlich sind hierfür wie bereits heute die Ergebnisverantwortlichen, mithin also die Dienststellenleitenden, Departementsvorsteher und letztlich der Regierungsrat. Für die Etablierung eines systematischen Controllings im oben erwähnten Sinne sind indessen die bereits bestehenden Instrumente (z. B. systematisches internes Reporting) auszubauen und die notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Heute werden in personeller Hinsicht für die 10 WoV-Pilotdienststellen rund 50 Stellenprozent der wissenschaftlichen Mitarbeiterin beim Finanzdepartement benötigt. Bei einer vollständigen Umstellung werden im Controllingbereich für alle Dienststellen insgesamt 300 Stellenprozent benötigt werden, wobei eine Person für je zwei Departemente (inkl. Staatskanzlei/Regierungsrat) zuständig sein wird. Dieses Modell wird in anderen Kantonen bereits mit Erfolg umgesetzt. Der zusätzliche Personalbedarf für das Controlling beträgt demnach 200 Stellenprozent (vgl. dazu die Ausführungen unter «Finanzielle und personelle Auswirkungen»). Ohne die entsprechenden Instrumente und personellen Ressourcen kann die angestrebte Leistungs- und Wirkungsorientierung nicht umgesetzt werden.

Art. 15 Geschäftsbericht. Wie bereits erwähnt, soll auch im Berichtswesen die Verbindung von Aufgaben und Finanzen umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund sollen die bisherige Staatsrechnung und der bisherige Verwaltungsbericht in einen Geschäftsbericht zusammengeführt und gestrafft werden. Dies wurde für die WoV-Pilotdienststellen erstmals für das Berichtsjahr 2003 versuchsweise umgesetzt (vgl. Geschäftsbericht 2003 WoV-Dienststellen vom 13. April 2004). Insofern vermag jener «Teil-» Geschäftsbericht als Muster einen Eindruck über die geplante Darstellungsform vermitteln. Selbstverständlich wird der Geschäfts-

bericht im Endausbau – analog des Voranschlages – auch die allgemeinen Darstellungen und jene Teile der Staatsrechnung enthalten, die nicht in einem Globalbudget dargestellt werden. Die Rechnung und mithin der Geschäftsbericht ist somit grundsätzlich gleich aufgebaut wie der Voranschlag (vgl. Art. 32 FHG). Durch diese neue Darstellung werden einerseits die Transparenz und die Vergleichbarkeit zwischen Voranschlag und Rechnung erhöht und zugleich der Berichtsteil des bisherigen Verwaltungsberichts auf das für die Steuerung Wesentliche reduziert und gestrafft.

Art. 16 Kosten-Leistungs-Rechnung. Die Kosten-Leistungs-Rechnung dient primär der operativen Amtsführung und ist zudem die Grundlage für die Erstellung des Globalbudgets. Sie liefert vor diesem Hintergrund (auch) die Entscheidungsgrundlagen für die politische Führung. *Kreditrechtlich massgebend bleibt weiterhin die Finanzbuchhaltung.* Insofern handelt es sich bei der Kosten-Leistungs-Rechnung um ein zusätzliches, primär internes Instrument, das allerdings für die Kostentransparenz und die Steuerung nach wirkungsorientierten Gesichtspunkten zwingend notwendig ist. Nur auf diese Weise lassen sich die Kosten einzelner Dienstleistungen und der Aufgabenerfüllung eruieren und können gestützt auf diese Informationen die entsprechenden Entscheide gefällt werden. Die Führung einer Kosten-Leistungs-Rechnung wird grundsätzlich obligatorisch. Begründete Ausnahmen – insbesondere aus Praktikabilitäts- oder Wirtschaftlichkeitsgründen – sind möglich. So sind beispielsweise jene Aufgabenbereiche mit reinen Finanzierungsfunktionen von der Pflicht zur Führung einer Kosten-Leistungs-Rechnung auszunehmen. Zudem soll die Zuordnung von Aufwänden und Erträgen zu den Leistungen nur soweit erfolgen, als es für die Erreichung der Leistungsziele notwendig ist. Mit anderen Worten soll soweit notwendig und sinnvoll eine Kosten-Leistungs-Rechnung geführt werden. Vorgesehen ist die Einführung einer Ist-Kostenrechnung mit gestuftem Ergebnisausweis, wie dies bereits für die 10 WoV-Pilotdienststellen der Fall ist. Danach werden auf der 1. Stufe die Finanzrechnung (Finanzbuchhaltung), auf der 2. Stufe die Mieten, kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen sowie die verrechneten Dienstleistungen und auf der 3. Stufe die Umlage allgemeiner Kosten (Gemeinkosten) sowie allenfalls weitere Umlagen ausgewiesen.

Art. 17/18 Interne Verrechnungen. Interne Verrechnungen der Kosten von erbrachten Dienstleistungen kantonaler Dienststellen gegenüber anderen kantonalen Dienststellen belasten die entsprechenden Dienststellen, sind aber in der Gesamtheit haushaltneutral. Zudem ist die interne Verrechnung von Dienstleistungen mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, ohne einen konkret ersichtlichen Mehrwert zu generieren. Aus diesem Grund wurde während der Pilotphase auf Verordnungsstufe eine Regelung geschaffen, welche definiert, was unter einer «internen Verrechnung» zu verstehen ist und welche internen Dienstleistungen nicht verrechnet werden können. Diese Regelung hat sich bewährt und wird nun in den Art. 17 und Art. 18 ins WoV-Gesetz übernommen. Damit wird sichergestellt, dass innerhalb der Verwaltung der Grundsatz der Nichtverrechnung gilt, gegenüber den unselbständigen und selbständigen Anstalten und Spezialverwaltungen, die ausserhalb der Verwaltungsrechnung eigene Buchhaltungen führen, wie gegenüber Dritten verrechnet werden kann.

Art. 19 Gewerbliche Tätigkeiten. Die Fragestellung, ob und wann kantonale Verwaltungseinheiten gewerbliche Dienstleistungen erbringen dürfen – beispielsweise zur Vergrösserung ihres finanziellen Handlungsspielraumes – hat im Rahmen der Globalbudgetierung und wir-

kungsorientierten Verwaltungssteuerung an Bedeutung gewonnen. Art. 19 legt deshalb die anerkannten Regeln der Zulässigkeit gewerblichen Handelns der Verwaltung ausdrücklich fest. Gemäss Abs. 1 ist gewerbliches Handeln kantonaler Stellen – unter Vorbehalt von Abs. 2 – nur gestützt auf eine besondere gesetzliche Grundlage zulässig. Kommerzielle Randnutzungen im Rahmen von staatlichen Tätigkeiten (Abs. 2) sind innerhalb des Globalbudgets grundsätzlich möglich. Allerdings sind ihnen aus verfassungsrechtlichen und ordnungspolitischen Gründen klare Schranken zu setzen. Die Bestimmung schränkt die Zulässigkeit von gewerblichen Leistungen ein. Die gewerbliche Tätigkeit darf private Leistungserbringer nicht diskriminieren. Die in lit. a bis d aufgeführten Bedingungen sind *kumulativ* zu erfüllen. Die Preise für die erbrachten Dienstleistungen müssen marktgerecht sein. Die Wettbewerbsbehörden verlangen zudem, dass der öffentliche Anbieter seine Kalkulation wenn nötig auf der Grundlage einer Vollkostenrechnung ausweisen können muss. Ein Angebot unterhalb der Gestehungskosten (direkte Kosten) ist ausgeschlossen, da dies dem öffentlichen Interesse widerspricht. Hingegen ist ein Angebot zu Marktpreisen unterhalb der eigenen Vollkosten zur Erwirtschaftung eines Deckungsbeitrages grundsätzlich zulässig.

Art. 20 ff. Schluss- und Übergangsbestimmungen.

Der Regierungsrat erlässt gemäss Art. 20 für den Vollzug dieses Gesetzes die notwendigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg. Art. 21 legt die gestaffelte Umstellung der verbleibenden Aufgabenbereiche innert drei Jahren fest. Schliesslich wird in Art. 22 festgehalten, dass ein umfassender Politikplan erstmals erstellt wird, wenn sämtliche Aufgabenbereiche mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen dargestellt werden können. Dies wird voraussichtlich 2009 der Fall sein.

VI. Ergänzungen des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)

Art. 31a FHG. Die bisherige Fassung von Art. 31a ist die Rechtsgrundlage für den WoV-Modellbetrieb mit den heute 10 Dienststellen in der kantonalen Verwaltung. Die Bestimmung kann nicht aufgehoben werden, weil sie auch die Rechtsgrundlage für WoV-Pilotprojekte in den Gemeinden ist, da das Finanzhaushaltsgesetz auch für die Gemeinden zur Anwendung kommt (vgl. Art. 1 FHG). Von dieser Möglichkeit hat bisher insbesondere die Stadt Schaffhausen Gebrauch gemacht; sie führt einen entsprechenden Versuchsbetrieb mit fünf WoV-Dienststellen. Die bisherige Fassung von Art. 31a FHG erlaubt hingegen nur die Umstellung von «bestimmten» Amtsstellen, Anstalten und Betrieben, nicht aber die flächendeckende Einführung von WoV. Die Stadt Schaffhausen plant ebenfalls die flächendeckende Einführung von WoV in der Stadtverwaltung, weshalb die Formulierung in Abs. 1 offener zu fassen ist. Im Übrigen ist der bestehende Artikel 31a an die nun im WoV-Gesetz verwendeten Begriffe und Inhalte anzupassen, was zu einer Neuformulierung der Absätze 2 - 4 führt (vgl. Art. 12 Abs. 1, 3 und 4 WoV-Gesetz). Der bisherige Abs. 4 kann aufgehoben werden.

Mit der neuen Regelung können die Gemeinden nicht nur für einzelne oder bestimmte Stellen (versuchsweise) ein Globalbudget vorsehen, sondern für die ganze Gemeindeverwaltung WoV definitiv einführen. Es gilt dabei sicherzustellen, dass in Bezug auf die für die Gemeinden geltenden finanzhaushaltrechtlichen und finanzbuchhalterischen Regelungen keine Widersprüche zu den allgemeinen Bestimmungen entstehen. Aus diesem Grund soll in Abs. 5

das Verhältnis zu den allgemeinen Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und des Gemeindegesetzes klargestellt werden. Diese beiden Erlasse sind nach wie vor und unverändert anwendbar und massgebend für die Gemeinden. Zudem sind folgende Erläuterungen anzufügen.

Die Einführung von Globalbudgets und Leistungsaufträgen bedarf auf Gemeindeebene eines allgemeinverbindlichen Erlasses im Sinne von Art. 26 lit. e Gemeindegesetz. Zuständig dazu ist der Einwohnerrat unter Vorbehalt des Referendums beziehungsweise die Gemeindeversammlung. Das Referendum muss vorgesehen sein, weil gegen den Voranschlag das Referendum ergriffen werden kann. Der von der Gemeinde zu schaffende Erlass bei einer Einführung von WoV hat insbesondere auch die Zuständigkeiten zu regeln, das heisst, wer z. B. über Rückstellungen entscheidet. Zudem kann die Gemeinde auch weniger weit gehen als der Kanton. Die Obergrenze gilt jedoch auch für die Gemeinden.

Ausnahmsweise wird für die Regelung ein Genehmigungsvorbehalt vorgesehen und zwar aus folgenden Gründen: Es ist zur Zeit noch offen, wie die Gemeinden insbesondere im betriebsbuchhalterischen Bereich WoV umsetzen werden. Es besteht dabei noch wenig Erfahrung. Mit der Genehmigung des Grunderlasses erhält der Kanton von Projekten Kenntnis, und kann aufgrund des Grunderlasses die Vereinbarkeit mit dem bestehenden Recht überprüfen. Dabei wird sich auch zeigen, wo allenfalls Anpassungen im Gemeindegesetz erforderlich sind. Es geht keineswegs darum, den Gemeinden bei der Einführung von WoV Hindernisse in den Weg zu legen, sondern darum, in Kenntnis der Wünsche der Gemeinden unter möglicher Wahrung der rechtlichen Rahmenbedingungen für alle Gemeinden eine Lösung zu finden. Umgekehrt wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, vom verbindlichen Kontenplan abzuweichen, und zwar für «einzelne Amtsstellen, Anstalten und Betriebe». Damit wird gesagt, dass *insgesamt an der Einheitlichkeit des Voranschlages und der Rechnungsführung festgehalten wird* und der Voranschlag/die Rechnungslegung im Gesamten dem Kontenplan sowie dem Gemeindegesetz entsprechen.

Insgesamt wird auf diese Weise sichergestellt, dass die Gemeinden nach Massgabe ihrer Bedürfnisse WoV ebenfalls einführen können und zudem eine inhaltliche Abstimmung zum WoV-Gesetz besteht.

Art. 31 Abs. 3 und 5 FHG. Die bisherige Fassung von Art. 31 Abs. 3, der die Frage regelt, was gilt, wenn der Kantonsrat bis am 31. Dezember keinen Beschluss über den Voranschlag fällt, soll präzisiert und klarer geregelt werden. Insbesondere soll klar festgelegt werden, zu welchen Ausgaben der Regierungsrat ermächtigt ist für die Aufrechterhaltung der Verwaltungstätigkeit einerseits, aber auch zur Verhinderung von volkswirtschaftlichen Schäden auf Grund der Blockierung der Investitionskredite.

Neu soll die Frage der Budgetierung von noch nicht beschlossenen Vorhaben (Abs. 5) ausdrücklich geregelt werden und damit die in der Vergangenheit angewendete Regelung gesetzlich festgelegt werden. Diese Präzisierung schafft Klarheit im Sinne der Budgetwahrheit. Da diese Ergänzung nicht im Zusammenhang mit der Einführung von WoV steht, soll sie als zusätzlicher Absatz von Art. 31 des Finanzhaushaltsgesetzes festgehalten werden.

VII. Neue parlamentarische Instrumente und Auswirkungen von WoV auf die Parlamentsorganisation

1. Neue parlamentarische Instrumente: «WoV-Motion» und «Planungspostulat»

Der Kantonsrat wird künftig durch die konsequente Verknüpfung der staatlichen Aufgaben und der Finanzen sowohl in der Planung (neue integrierte Aufgaben- und Finanzplanung in Form des Politikplanes; vgl. Art. 7 ff. WoV-Gesetz und vorne unter Ziff. V) wie auch im Voranschlag (Leistungsaufträge und Globalbudgets bei den einzelnen Dienststellen, vgl. Art. 11 ff. WoV-Gesetz und vorne unter Ziff. V) vermehrt und vertiefter in die mittelfristige Planung der Aufgaben und Finanzen eingebunden werden. Dies ist sachlich notwendig und richtig, weil im Rahmen der Ausübung der Budgethoheit (durch den Budgetbeschluss) die konkrete Steuerung der Aufgaben und Finanzen kaum möglich ist, da rund 80 Prozent des jährlichen Voranschlages gesetzlich oder vertraglich fixierte Kosten (gebundene Ausgaben) darstellen und somit kurzfristig nicht beeinflussbar sind. Vor diesem Hintergrund sind die Möglichkeiten, die Leistungen über den Voranschlag zu steuern, von vornherein sehr beschränkt. Oder anders ausgedrückt: Das herkömmliche Budget stellt nur ein sehr beschränkt taugliches Steuerungsinstrument in Bezug auf die Leistungen und Kosten dar.

WoV-Motion (§ 70b - 70d Geschäftsordnung Kantonsrat)

Die Steuerung der Aufgaben und Kosten soll denn auch primär – wie bis anhin – über die Gesetzgebung und über die (kurzfristigen) Einflussmöglichkeiten des Kantonsrates auf die Leistungsaufträge und Globalbudgets im Rahmen des Budgetprozesses (vgl. Art. 12 Abs. 2 WoV-Gesetz) geschehen. Soweit es sich bei den Aufgaben und Kosten um gesetzlich festgelegte (und damit im Rahmen des Budgetprozesses kurzfristig nicht beeinflussbare) Aufgaben und Kosten handelt, soll mit dem neuen, zusätzlichen parlamentarischen Instrument der «WoV-Motion» ermöglicht werden, bei Aufgabenbereichen (Dienststellen) mit Globalbudgets die Änderung des Leistungsauftrages oder des Globalbudgets zu verlangen (vgl. § 70b - 70d Geschäftsordnung Kantonsrat). Soweit hierfür die Änderung von Rechtsgrundlagen notwendig ist, hat die Motion den Charakter einer «normalen» Motion. *Zusätzlich* sind in jedem Fall die Auswirkungen auf das Globalbudget aufzuzeigen. Eine überwiesene «WoV-Motion» hat im Übrigen die gleichen Wirkungen wie eine normale Motion: Sie verpflichtet den Regierungsrat, Bericht und Antrag über die Inhalte der überwiesenen Motion vorzulegen (Änderung von Rechtsgrundlagen und Auswirkungen auf das Globalbudget). Eine «WoV-Motion» kann jederzeit eingereicht werden. Da mit einer WoV-Motion zwingend immer ein Globalbudget (mit-)betroffen ist, ist der Regierungsrat verpflichtet, den Bericht und Antrag zusammen mit dem nächsten Voranschlag zu unterbreiten (§ 70d Abs. 1 Geschäftsordnung Kantonsrat). Wird eine «WoV-Motion» eingereicht, wird diese auf die Tagesordnung der nächsten Kantonsratssitzung gesetzt, es sei denn, der Motionär bzw. die Motionärin verlangt die Beratung im Zusammenhang mit dem Voranschlag oder dem Geschäftsbericht, also der Rechnungsabnahme (§ 70c Abs. 1 Geschäftsordnung Kantonsrat). In der Praxis dürfte die Beratung im Zusammenhang mit der Rechnungsabnahme wohl im Vordergrund stehen: Bei der Rechnungsabnahme werden die Globalbudgets und die Leistungsaufträge der WoV-Dienststellen durch den Kantonsrat analysiert. Besteht aus Sicht des Kantonsrates Veränderungsbedarf, kann dies mit einer «WoV-Motion» verlangt werden, so dass die entsprechenden Korrekturen in einem Bericht und Antrag unterbreitet werden und damit auch im folgenden Budget zu berücksichtigen sind. Dies geschieht, weil der Bericht und Antrag immer zu-

sammen mit dem nächsten Voranschlag zu unterbreiten ist (§ 70d Abs. 1 Geschäftsordnung Kantonsrat).

Die «WoV-Motion» stellt mithin das *speziell auf Dienststellen mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets ausgerichtete parlamentarische Einwirkungsinstrument* dar, welches ermöglicht, konkret auf die Leistungen und Kosten einer Dienststelle einzuwirken. Mit der «WoV-Motion» wird die Einwirkungsmöglichkeit gegenüber der bis anhin geltenden Möglichkeit des «Auftrages in Verwaltungsbereichen mit Globalbudget» ganz erheblich verstärkt. Selbstverständlich besteht nach wie vor die uneingeschränkte Möglichkeit des Kantonsrates, die unmittelbare Steuerung der Aufgaben über eine «normale» Motion ebenso direkt zu beeinflussen. Vor diesem Hintergrund stellt die «WoV-Motion» eine spezifische Ergänzung und Konkretisierung der bestehenden parlamentarischen Einwirkungsmöglichkeiten dar.

Planungspostulat (§ 73 - 74 Geschäftsordnung Kantonsrat)

Der Kantonsrat hat mit den gegenwärtigen Instrumenten nicht die Möglichkeit, auf die *mittelfristige* Planung und Steuerung der Verwaltungstätigkeit Einfluss zu nehmen. Mit der Gesetzgebungs- und der Budgetkompetenz bestehen lediglich langfristige oder dann aber beschränkte kurzfristige Einflussmöglichkeiten. Es fehlt ein mittelfristig wirksames Instrument des Kantonsrates für die Einflussnahme auf die politische Planung, die gemäss Verfassung in der alleinigen Kompetenz des Regierungsrates liegt (Art. 63 Abs. 3 KV). Neu wird die bisher getrennte inhaltliche Legislaturplanung und die Finanzplanung in einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung zusammengeführt durch einen Politikplan (vgl. Art. 7 - 9 WoV-Gesetz und vorne unter Ziff. V). Der Politikplan ist künftig das mittelfristige Planungsinstrument des Regierungsrates, welches sowohl das Regierungsprogramm sowie den Finanzplan zusammen darstellt und verknüpft. Dieser wird jährlich für die folgenden vier Jahre erstellt, wobei der Voranschlagsentwurf dem ersten Planjahr entspricht. Der Politikplan wird – wie bisher das Legislatur- bzw. Regierungsprogramm und der Finanzplan – vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen (vgl. dazu die Erläuterungen zu den Art. 7 - 9 WoV-Gesetz, vorne unter Ziff. V) .

Mit dem Planungspostulat kann im Zusammenhang mit der Behandlung des Politikplanes vom Kantonsrat auf die mittelfristige (politische) Planung des Regierungsrates Einfluss genommen werden, in dem der Regierungsrat beauftragt wird, in einem bestimmten Aufgabenbereich seine mittelfristige Planung zu überprüfen und in die eine oder andere Richtung zu verändern. Damit kann der Kantonsrat die politische Schwerpunktsetzung der nächsten Jahre bereits auf Planungsstufe beeinflussen. Wird ein Planungspostulat erheblich erklärt, hat der Regierungsrat im nächsten Politikplan aufzuzeigen, wie er das überwiesene Planungspostulat in seine Planung einbezogen hat und umsetzen will.

Gegenüber der heutigen Situation wird somit die *Einflussmöglichkeit des Kantonsrates auf die mittelfristige politische Planung stark erweitert und verstärkt*. Nach wie vor – und wie dies bereits heute der Fall ist – nimmt die Umsetzung der Planung in den daraus entspringenden konkreten Vorlagen über Gesetzesänderungen oder Kreditbeschlüssen Gestalt an. Erst dann gilt es im politischen Prozess verbindliche Beschlüsse zu fassen. Durch das Planungspostulat kann indessen die Schwerpunktsetzung der (politischen) Planung beeinflusst werden. Dies hat mittelbar auch Auswirkungen auf die Inhalte der mittelfristig dem Kantonsrat vorzulegenden Vorlagen über konkrete Projekte, über die dann Beschluss zu fassen ist.

2. Auswirkungen von WoV auf die Parlamentsorganisation (Ständige Kommissionen)

Vorbemerkung

Wie dies bereits heute bei den 10 WoV-Dienststellen der Fall ist, führt die Einführung von Globalbudgets und Leistungsaufträgen zu einer vertiefteren, arbeits- und zeitintensiveren Auseinandersetzung mit den Aufgaben und den Kosten der einzelnen Dienststellen. Heute nimmt die Geschäftsprüfungskommission (GPK) diese Aufgabe im Rahmen der Vorberatungen des Voranschlages und der Rechnung bzw. dem Geschäftsbericht für die 10 WoV-Dienststellen wahr. Die Einführung von Globalbudgets mit Leistungsaufträgen in der gesamten Verwaltung hat demnach markante Auswirkungen auf die Belastung der heutigen GPK, und zwar einerseits in zeitlicher, aber auch in quantitativer Hinsicht. Zudem wird sich durch die vermehrte Ausrichtung des Kantonsrates auf die Leistungen, Wirkungen und Kosten der von der Verwaltung erbrachten Dienstleistungen die Zusammenarbeit zwischen Kantonsrat und Regierung intensivieren.

Heutige Parlamentsorganisation und Handlungsbedarf

Im soeben erwähnten Zusammenhang kann zudem festgestellt werden, dass die heutige GPK mit nur sieben Mitgliedern (vgl. dazu § 10 Abs. 1 Ziff. 1 Geschäftsordnung Kantonsrat) durch die Bewältigung der ihr zugewiesenen Geschäfte bereits sehr stark belastet ist und unabhängig von der Einführung von WoV eine personelle Aufstockung oder eine andere Aufgabenzuteilung an die GPK zu prüfen ist.

Letztlich geht es im Zusammenhang mit der Einführung der WoV darum festzulegen, welche (ständige) Kommission zuständig ist für die Vorprüfung der Globalbudgets im Rahmen des Voranschlages und für die Rechnungs- bzw. die Geschäftsberichtsabnahme der jeweiligen WoV-Dienststellen. Nach der vollständigen Umstellung werden dies rund 50 Globalbudgets sein. Es ist einsichtig, dass diese Aufgabe mit der heutigen Parlamentsorganisation im Bereich der ständigen Kommissionen nicht bewältigt werden kann.

Unabhängig von der Einführung von WoV ist die heutige Parlamentsorganisation im Bereich der ständigen Kommissionen zu überdenken und neu zu organisieren im Hinblick auf die Reduktion der Mitglieder des Kantonsrates von 80 auf 60 gemäss der von den Stimmberechtigten angenommenen Volksinitiative ab dem Jahre 2009. Die Neuorganisation der ständigen Kommissionen hat somit bis Ende 2008 abgeschlossen zu sein. Es drängt sich auf, den Handlungsbedarf aufgrund der Reduktion der Kantonsratsmitglieder «WoV-konform» auszugestalten.

Organisationsformen in anderen Kantonen

In sämtlichen Kantonen, welche WoV eingeführt haben, ist die Parlamentsorganisation im Bereich der ständigen Kommissionen angepasst worden. Dabei haben sich zwei mögliche Organisationsformen bei den ständigen Kommissionen durchgesetzt:

- Personelle Verstärkung der bestehenden GPK/Finanzkommission
- Bildung je einer ständigen Fachkommission pro Departement oder Politikbereich

Folgende Kriterien sind bei der Beurteilung der beiden möglichen Organisationsformen zu berücksichtigen:

- Bestehende Parlamentsorganisation bzw. Anzahl der ständigen Kommissionen.
- Optimale und effektive Unterstützung der Parlamentstätigkeit, auch unter Berücksichtigung der Grösse des Gesamtparlaments.
- Sicherstellung der Vernetzung der Leistungs- und Ressourcenoptik.
- Gewährleistung der Gesamtsicht trotz notwendiger Fokussierung und Spezialisierung der Kommissionsmitglieder.
- Gewisse Konstanz in der Zusammensetzung der Kommissionen für den Aufbau von Know-How und der Aufrechterhaltung der notwendigen Kontinuität.
- Einfachheit und Überschaubarkeit der strukturellen und prozessualen Ausgestaltung des Kommissionensystems (Minimierung der Schnittstellen).
- Bewältigbarkeit und Attraktivität für Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier.

Ausgangslage für die im Zusammenhang mit WoV neu zu gestaltende Parlamentsorganisation in anderen Kantonen war die bereits bestehende Parlamentsorganisation. Das heisst, Kantone mit bereits zahlreichen ständigen Kommissionen sprachen sich für die (Um-) Bildung von ständigen Fachkommissionen aus, Kantone mit einer dem Kanton Schaffhausen ähnlichen Parlamentsorganisation (3 bis 4 bereits bestehende ständige Kommissionen) sprachen sich für die Bildung einer erweiterten Geschäftsprüfungskommission resp. Finanz- und Geschäftsprüfungskommission aus. Eine entsprechende Untersuchung verschiedener Kantone (unter anderem AG, BE, TG, SO, ZH, LU) hat ergeben, dass die von den einzelnen Parlamenten getroffene organisatorische Lösung stark von der vor der Einführung von WoV bestehenden Parlamentsorganisation abhängig gemacht wurde. Auffallend ist, dass die meisten Kantone üblicherweise über mehr ständige Kommissionen wie der Kanton Schaffhausen (GPK, Justizkommission, Gesundheitskommission, Petitionskommission, vgl. § 10 Geschäftsordnung Kantonsrat) verfügten und daher eine Neuorganisation der ständigen Kommissionen in Richtung Fachkommissionen eingeschlagen haben. Kantone, die – wie Schaffhausen – eher über wenige ständige Kommissionen verfügen, haben demgegenüber eher die bereits bestehende GPK oder Finanzkommission personell gestärkt. Hierzu zählen beispielsweise die Kantone TG und BE, die nachfolgend exemplarisch kurz dargestellt werden sollen.

Kanton Bern (200 Mitglieder des Grossen Rates)

Im Kanton Bern hat der Grosse Rat folgende ständigen Kommissionen: Geschäftsprüfungskommission (15 Mitglieder), Finanzkommission (15 Mitglieder), Justizkommission (15 Mitglieder). Daneben werden für einzelne Sachgeschäfte und Vorlagen jeweils je nach Bedarf Spezialkommissionen eingesetzt. Im Zusammenhang mit der Einführung von NEF (Neue Verwaltungsführung) im Kanton Bern wurde am bestehenden Kommissionensystem angeknüpft. Inhaltlich nimmt die Geschäftsprüfungskommission die Funktion einer Oberaufsichtskommission wahr. Die Kompetenzen und Verantwortung bei der Behandlung von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie Geschäftsbericht liegen vollumfänglich bei der Finanzkommission. Diese hat sich in Unterausschüsse aufgeteilt, welche jeweils analog einer «Fachkommission» für die einzelnen Departemente bzw. der WoV-Dienststellen des Departements zuständig sind. Die Ausschüsse der Finanzkommission verfügen jedoch über kein direktes Antragsrecht im Grossen Rat (ausser demjenigen der einzelnen Mitglieder im Rahmen der parlamentarischen Instrumente).

Kanton Thurgau (130 Mitglieder des Grossen Rates)

Im Kanton Thurgau hat der Grosse Rat folgende ständigen Kommissionen: Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (21 Mitglieder), Justizkommission (11 Mitglieder), Raumplanungskommission (13 Mitglieder), Gemeindeorganisationskommission (13 Mitglieder), Gesetzgebungs- und Redaktionskommission (9 Mitglieder). Daneben werden für einzelne Sachgeschäfte und Vorlagen jeweils je nach Bedarf Spezialkommissionen eingesetzt. Die personell ausgebaute Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission erfüllt analog dem Aufgabenbereich der GPK in Schaffhausen folgende Aufgaben: Parlamentarische Aufsicht über den gesamten Finanzhaushalt, insbesondere Prüfung des Voranschlages, der Nachtragskreditgesuche und der Staatsrechnung. Parlamentarische Aufsicht über die gesamte kantonale Verwaltung und die selbständigen Anstalten sowie Institutionen. Prüfung des Rechenschaftsberichtes der Regierung und der Geschäftsberichte der selbständigen Anstalten. Die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission kann zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Subkommissionen bilden und diesen Aufgaben und Kompetenzen übertragen. Dies wurde umgesetzt, sodass jeweils – analog im Kanton Bern – Subkommissionen gebildet wurden, welche jeweils analog einer «Fachkommission» für die einzelnen Departemente bzw. der WoV-Dienststellen des Departements zuständig sind. Gegenüber dem Grossen Rat bleibt die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission für ihre Tätigkeit verantwortlich.

Demgegenüber steht das Organisationsmodell mit ständigen und selbständigen Fachkommissionen, wie dies zum Beispiel im Kanton Zürich gewählt wurde.

Kanton Zürich (180 Mitglieder des Kantonsrates)

Es bestehen im Kanton Zürich folgende ständige Aufsichtskommissionen, welche die Oberaufsicht über Regierung, Verwaltung und Justizverwaltung wahrnehmen: Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission, Justizkommission. Daneben besteht für jede selbständige Anstalt des Kantons eine ständige Aufsichtskommission. Schliesslich bestehen folgende ständige, selbständige Fachkommissionen, die alle Vorlagen und Globalbudgets aus einem bestimmten Sachbereich prüfen: Kommission für Bildung und Kultur, Kommission für Energie, Umwelt und Verkehr, Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit, Kommission für Planung und Bau, Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, Kommission für Staat und Gemeinden, Kommission für Wirtschaft und Abgaben. Sämtliche ständigen Kommissionen verfügen über professionelle Sekretariate, welche die Kommissionsgeschäfte vorbereiten, begleiten und nachbereiten.

3. Mögliche Organisationsformen im Kanton Schaffhausen (§ 10 Abs. 1 Ziff. 1 Geschäftsordnung Kantonsrat)

Für die notwendigen organisatorischen Anpassungen im Bereich der ständigen Kommissionen im Kanton Schaffhausen ist neben der bestehenden Kommissionsstruktur mit den insgesamt vier ständigen Kommissionen (GPK, Justizkommission, Gesundheitskommission, Petitionskommission) auch die aufgrund der angenommenen Initiative zur Reduktion der Mitglieder des Kantonsrates auf neu 60 Kantonsräte ab dem Jahr 2009 zu berücksichtigen. Mit anderen Worten ist der Kantonsrat ohnehin gehalten, die Parlamentsorganisation bis spätestens Ende 2008 neu zu ordnen. Diese Neuorganisation ist «WoV-konform» auszugestalten. Mithin ist anzustreben, dass ein Organisationsmodell umgesetzt wird, dass sowohl die neuen Anforderungen der WoV-Einführung wie auch der reduzierten Mitgliederzahl des Kantonsrates zu genügen vermag. Vor diesem Hintergrund gilt es zu bedenken, dass ein Orga-

nisationsmodell mit ständigen Fachkommissionen (wie z. B. im Kanton Zürich) bereits aus personellen Gründen an Grenzen stösst, wenn man davon ausgeht, dass neben den ständigen Fachkommissionen zusätzlich noch mindestens eine ständige Aufsichtskommission die gesamte Staatstätigkeit (GPK) und insbesondere für den Justizbereich (Justizkommission) gebildet werden muss. Sodann ist davon auszugehen, dass für vereinzelte Vorlagen nach wie vor (nicht ständige) Spezialkommission eingesetzt werden.

Variante 1: Personelle Verstärkung der bestehenden GPK

Als Variante 1 ist das Organisationsmodell «Verstärkung der bestehenden GPK» analog dem Kanton Bern bzw. Thurgau möglich. Dabei sind verschiedene Varianten der personellen Verstärkung und der internen Organisation der heutigen GPK (Referentensystem, Ausschuss- bzw. Subkommissionssystem usw.) möglich. So könnten pro Departement 2 oder 3 Mitglieder der erweiterten GPK zuständig sein, was beispielsweise zu folgenden Organisationsformen der künftigen GPK führen könnte:

- Pro Departement 2 Mitglieder zuständig plus 1 Präsident:
 $5 \times 2 + 1 = \underline{11\text{er Kommission}}$
- Pro Departement (plus Allg. Verw.) 2 Mitglieder zuständig plus 1 Präsident:
 $6 \times 2 + 1 = \underline{13\text{er Kommission}}$
- Pro Departement 3 Mitglieder zuständig plus 1 Präsident und 1 Vize:
 $5 \times 3 + 2 = \underline{17\text{er Kommission}}$

Daneben würde die heute bestehende Justizkommission, die Gesundheitskommission und die Petitionskommission bestehen bleiben. Ebenso würden wie bis anhin für einzelne Vorlagen und Geschäfte Spezialkommissionen eingesetzt.

Vorteile einer personellen Verstärkung der bestehenden GPK:

- Die bestehende und eingespielte Struktur der ständigen Kommissionen kann belassen werden; der Aufgabenbereich der heutigen GPK bleibt unverändert, nur die GPK-interne Organisation erfährt eine massgebliche Änderung.
- Die GPK als bereits jetzt zuständige Kommission für Staatsrechnung, Voranschlag und Geschäftsberichte kann ihre Fachkompetenz weiter ausbauen und die Kontinuität und das Know-How sichern.
- Die GPK verfügt bereits über erhöhtes Wissen im Bereich WoV. Dieses Wissen sollte auch in Zukunft genutzt werden können. Durch die etappierte Ausweitung der WoV-Dienststellen kann auf diese Weise kontinuierlich das Know-How aufgebaut und können die neuen kommissionsinternen Abläufe erprobt und optimiert werden.
- Dadurch, dass 2 oder 3 Mitglieder der GPK jeweils für ein Departement (bzw. die in diesem Departement ansässigen WoV-Betriebe) zuständig sind, kann spezifisches Fachwissen aufgebaut werden, ohne dass zu starke «Abhängigkeiten» entstehen können.
- Es besteht nur eine Schnittstelle zwischen Regierung und Kantonsrat.
- Die bereits heute stark belastete GPK wird durch die personelle Aufstockung entlastet.
- In den Spezialkommissionen (für Sachgeschäfte und Vorlagen) können wie bisher die Mitglieder des Kantonsrates nach ihren Kompetenzen und Schwerpunkten gezielt eingesetzt werden.

- Kleinere Fraktionen können in den Spezialkommissionen Einsitz nehmen, ohne dass die Belastung zu gross wird.

Nachteile:

- Durch gebündeltes Know-How in der GPK besteht tendenziell Gefahr einer „Schattenregierung“. Die GPK konzentriert die Steuerungsaufgaben auf sich.
- Beschränktes Potenzial, die Möglichkeiten einer Begleitung der Fachbereiche entlang dem politischen Kreislauf abzudecken (z. B. Gesetzgebung und –evaluation).

Der durch die Einführung von WoV anfallende zusätzliche Arbeitsaufwand hat auch Auswirkungen auf die Administration bzw. die Unterstützung der Kommissionsarbeit einer erweiterten GPK. Damit eine erweiterte GPK optimal arbeiten kann, ist diese auch in administrativer Hinsicht durch ein «ständiges» Sekretariat zu erweitern. Hierzu soll das Kantonsratssekretariat durch eine entsprechende Pensenerhöhung ebenfalls verstärkt werden. Es ist davon auszugehen, dass – über das ganze Jahr gerechnet – eine professionelle Administration und Unterstützung der erweiterten GPK mit 40 Stellenprozenten sichergestellt werden kann. Die Erweiterung des Kantonsratssekretariats ist somit notwendiger Bestandteil der Anpassungen der Parlamentsorganisation (vgl. auch hinten unter «Finanzielle und personelle Auswirkungen»).

Variante 2: Bildung je einer ständigen Fachkommission pro Departement

Weiter ist das Organisationsmodell der "Ständigen Fachkommissionen" analog dem Kanton Zürich möglich. Diese sind für sämtliche Vorlagen aus dem entsprechenden Sachbereich sowie für die Globalbudgets und Geschäftsberichte der Dienststellen aus dem Sachbereich zuständig. Als Folge davon werden praktisch keine Spezialkommissionen mehr eingesetzt. Neben den Fachkommissionen sind aber noch weitere Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungskommission, Justizkommission usw.) notwendig. Die ständigen Fachkommissionen können nach Departement oder nach Sachbereichen oder in einer Mischform gegliedert werden. Die Gliederung nach Departementen ist am einfachsten und es werden keine unnötigen Schnittstellen geschaffen. Für den Kantonsrat und die Allgemeine Verwaltung wäre weiterhin die Geschäftsprüfungskommission zuständig. In der Variante 2 wird eine mögliche (rechtliche) Organisationsform im Geschäftsreglement des Kantonsrates (§ 10 und § 11 Abs. Geschäftsreglement) skizziert.

Vorteile:

- Spezialisierung der Fachkommissionen auf einen Fachbereich (ermöglicht gewisse Entlastung der übrigen Parlamentarier).
- Innerhalb der Fachkommission erwerben sich die Kommissionsmitglieder erhöhte Fachkompetenz in den entsprechenden Bereichen, mit der Folge, dass die ständigen Fachkommissionen ein «Gegengewicht» zur Verwaltung und Regierung bilden.
- Begleitung der Aufgaben eines Fachbereichs entlang des politischen Kreislaufs (Rechtsetzungsgeschäfte und Gesetzesevaluation, Vorberatung Voranschlag/Politikplan, Vorberatung Geschäftsbericht, Departementgeschäfte in einer Hand).
- Entlastung der GPK hinsichtlich ihrer bisherigen Aufgaben.

- Das Engagement in ständigen Kommissionen ist besser planbar als in Spezialkommissionen.

Nachteile:

- Grosser Eingriff in die bestehende Struktur der ständigen Kommissionen (Gesundheitskommission, GPK, Justizkommission, Petitionskommission). Es müssen, neben der Begründung der neuen Fachkommissionen, die Aufgabenbereiche der bestehenden ständigen Kommissionen neu definiert werden und von dem neu zu definierenden Aufgabenbereich der ständigen Fachkommissionen abgegrenzt werden.
- Es besteht bei dieser Organisationsform die Gefahr der «Abhängigkeit» bzw. der «Gewöhnung» der Kommissionsmitglieder vom und an den zuständigen Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin.
- Die neu zu definierende Schnittstelle zur GPK und anderer ständigen Kommissionen birgt Kompetenzkonflikte.
- Kleinere Fraktionen werden aufgrund des verkleinerten Kantonsrates nicht in allen ständigen Fachkommissionen mitwirken können.
- Es besteht die Gefahr eines «Zweiklassen-Kantonsrats» mit Mitgliedern, die einer Fachkommission angehören (Mehrheit) und Mitgliedern, die keiner Fachkommission oder anderen ständigen Kommission angehören (Minderheit).
- Da praktisch keine Spezialkommissionen mehr eingesetzt werden, geht die heutige Attraktivität der Spezialkommissionen – gerade für Milizparlamentarier – verloren (Verlust der Möglichkeit zu zeitlich befristeten persönlichen Einsätzen, Anzahl der Präsidien).
- Erhöhter Ressourcenbedarf: Die Bildung von ständigen Fachkommissionen (neben den bisherigen oder allenfalls neu zu bildenden weiteren ständigen Kommissionen) führt bei einem auf 60 Mitglieder verkleinerten Kantonsrat zu personellen Problemen. Bei fünf bis sechs Fachkommissionen mit je beispielsweise 7 Mitgliedern (inkl. Präsidium) sowie zwei bis drei weiteren ständigen Kommissionen (GPK, Justizkommission, Petitionskommission) mit je 5 - 7 Mitgliedern (inkl. Präsidium) besteht ein «Personalbedarf» von mindestens 45 - 50 Parlamentsmitgliedern.

Auch die Organisationsform mit ständigen Fachkommissionen führt zu einem administrativen Mehraufwand beim Kantonsratssekretariat. Die Erweiterung des Kantonsratssekretariats ist somit auch notwendiger Bestandteil bei dieser Organisationsform.

VIII. Finanzielle und Personelle Auswirkungen der Verwaltungsreform

Bei den finanziellen und personellen Auswirkungen ist zu unterscheiden zwischen den einmaligen Einführungs- bzw. Umstellungskosten und den wiederkehrenden Betriebskosten der Verwaltungsreform. Die einmaligen Kosten der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung werden sich auf die Zeitdauer der Umstellungsphase, mithin also über drei Jahre, verteilen. Die vollen Betriebskosten werden erst nach vollständiger Umstellung ab 2009 in voller Höhe anfallen.

1. Einführungs- Umstellungskosten

Externe Unterstützung in Umstellungsphase

Zur Unterstützung bei der Umstellung der Dienststellen (Definition der Produkte und Produktgruppen, Ermittlung der Leistungsindikatoren sowie Schulungen) ist externe Unterstützung notwendig, da verwaltungsintern nicht genügend Personalressourcen für diese Tätigkeit zur Verfügung steht. Während der Einführungsphase werden schätzungsweise ca. 5'000 - 10'000 Franken pro umzustellende Dienststelle anfallen, darin eingerechnet ist auch der Schulungsaufwand. Vor dem Hintergrund der 45 umzustellenden Dienststellen ergibt dies rund 390'000 Franken externe Einführungskosten, verteilt auf drei Jahre. Jede Umstellungstranche hat demzufolge externe Kosten in Höhe von 130'000 Franken zur Folge.

Investitionen Software / Hardware

Im Bereich der Software sind Anpassungen im Bereich der Leistungserfassung in Höhe von rund 35'000 Franken notwendig. Weitere Softwareinvestitionen sind notwendig für die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung sowie das Reporting. Aufgrund der von verschiedenen Anbietern vorliegenden Offerten werden sich die einmaligen Lizenzkosten voraussichtlich in Höhe von 200'000 Franken (Lösung mit SAP; Vorteil: der Einsatz weiterer Module wäre bereits lizenziert; Komplettlösung Business Suite) bewegen. Die Anschaffung im Hardwarebereich werden rund 40'000 Franken beanspruchen. Somit ist in diesem Bereich mit Investitionen in Höhe von insgesamt rund 275'000 Franken zu rechnen, verteilt auf drei Jahre. Jede Umstellungstranche hat demzufolge Software / Hardwareinvestitionen in Höhe von rund 90'000 Franken zur Folge.

2. Wiederkehrende Betriebskosten

Finanzverwaltung

Bei der Datenerfassung werden in der Finanzverwaltung die Zusatzkontierungen im Zusammenhang mit der Kosten-Leistungs-Rechnung miterfasst. Dies bedeutet einen noch nicht abzuschätzenden Mehraufwand im laufenden Betrieb. Es ist indessen davon auszugehen, dass dieser Mehraufwand mit den bestehenden Personalressourcen bewältigt werden kann.

Controlling (Departementscontroller)

Im Gegensatz zur traditionellen rein inputorientierten Verwaltungsführung verlangt WoV zwingend einen Ausbau des Controllings auf allen Ebenen. Für die inputgesteuerte Verwaltung reicht die Finanzbuchhaltung als «Controllinginstrument» aus. Der Finanzbuchhaltung kann entnommen werden, ob die Dienststellen ihr Budget eingehalten haben oder nicht. Mit WoV hingegen werden Leistungen und Finanzen miteinander verknüpft. Auf allen Stufen, insbesondere aber auf den Stufen Regierung–Departement und Departement–Dienststelle wird mit Zielsetzungen und klaren Leistungsaufträgen geführt und für die Erfüllung der Zielsetzungen ein Globalbudget in Form einer Saldovorgabe zur Verfügung gestellt. Damit wird auch die Controlling-Aufgabe, d.h. die Steuerungsaufgabe, anspruchsvoller. Daneben soll auch ein Controlling der Regierungstätigkeit eingeführt werden. Neben der Einhaltung des Globalbudgets müssen auch die Zielerreichung / Wirkung mit aussagekräftigen Indikatoren / Kennzahlen gemessen und stufengerecht dokumentiert werden.

Für den Aufbau und die Etablierung eines entsprechenden Controllings sind insgesamt 300 Stellenprozent notwendig (je 50 Stellenprozent pro Departement und Staatskanzlei/Regierung). Davon ausgehend, dass die im Finanzdepartement bereits vorhandene 100 Prozentstelle der wissenschaftlichen Mitarbeiterin künftig vollständig Controllingaufgaben wahrnimmt (heute ca. 50 Prozent), besteht demnach ein zusätzlicher Personalbedarf von 200 Stellenprozenten. Die notwendigen zwei zusätzlichen Stellen sollen gestaffelt während der drei Jahre der Umstellung besetzt werden, wobei eine erste Person im ersten Jahr und eine zweite Person im dritten Umstellungsjahr eingestellt wird. Eine entsprechende Stelle hat wiederkehrende Kosten in Höhe von 140'000 Franken jährlich (inkl. Sozialkosten und Bürokosten) zur Folge.

Finanzkontrolle

Die Einführung von WoV hat auch Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeit der Finanzkontrolle (flächendeckende Kosten-Leistungs-Rechnung; Schnittstellen zur Finanzbuchhaltung; Beurteilung der Abstimmung aller WoV-Stellen mit der Finanzbuchhaltung; Verifizierung der ausgewiesenen Zahlen). Eine umfassende WoV-Revision einer Dienststelle sollte alle 2 - 3 Jahre stattfinden. Es ist geplant, für die WoV-Prüfung eine zusätzliche Stelle bei der Finanzkontrolle zu schaffen, die allerdings für die kantonalen wie städtischen WoV-Bereiche eingesetzt werden wird. Der Stellenanteil für den Kanton für die spezifischen WoV-Prüfungen beträgt im Vollausbau rund 65 Prozent einer Stelle. Zeitlich ist die zusätzliche Stelle beim Erreichen des Vollaubaus von WoV erforderlich. Eine entsprechende Stelle (Anteil 65 %) hat wiederkehrende Kosten in Höhe von 90'000 Franken jährlich (inkl. Sozialkosten und Bürokosten) zur Folge. Diese Kosten fallen demnach erst ab 2009 an.

Kantonsratssekretariat

Die Auswirkungen von WoV auf die Parlamentsarbeit und die Parlamentsorganisation im Bereich der ständigen Kommissionen durch eine personelle Erweiterung der GPK und der neuen GPK-internen Organisation führen zu einem administrativen Mehraufwand für das Sekretariat der GPK, das künftig nicht mehr vom stellvertretenden Staatsschreiber wahrgenommen werden kann. Da gemäss § 15 Geschäftsordnung des Kantonsrates das Sekretariat des Kantonsrates die Protokollführung in Kantonsratskommissionen zu besorgen hat, ist das Kantonsratssekretariat mit entsprechenden Mitteln zu verstärken. Über das ganze Jahr gesehen dürfte der Zusatzaufwand rund 30 Stellenprozent betragen, wobei die Hauptbelastung vor der Rechnungsabnahme und vor und während dem Budgetprozess bestehen wird. Eine entsprechende Stelle (Anteil 30 %) hat wiederkehrende Kosten in Höhe von 40'000 Franken jährlich (inkl. Sozialkosten und Bürokosten) zur Folge.

Betriebskosten KSD

Die Software-Lizenzen der Betriebsbuchhaltung (Modul CO) sowie der Anlagebuchhaltung (Modul FI-AA) sind Bestandteil des Standard-SAP-R/3-Systems und damit nicht zusätzlich kostenpflichtig. Pro angeschlossenen Benutzer verrechnet die KSD pro Jahr Kosten von 6'500 Franken. Es fallen für die beiden zusätzlichen Departementscontroller somit wiederkehrende Lizenzkosten in Höhe von 13'000 Franken an.

Jährlich wiederkehrende Kosten im Zusammenhang mit dem Reporting

Hierunter ist einerseits die Wartung der Softwarelizenzen zu verstehen, andererseits externer Support sowie die zusätzlich entstehenden Betriebskosten der KSD. Abgestellt auf die Anschaffung einer entsprechenden Software gemäss Ziff. 1, liegen die Kosten bei rund 75'000 Franken jährlich.

Kostenübersicht (Vollkosten):

Beschreibung	Bemerkungen	Franken
Externe Unterstützung	<i>Schulung / Produktedefinition WoV</i>	165'000
	<i>Schulung SAP / Reporting usw.</i>	30'000
	<i>Unterstützung extern und KSD</i>	195'000
Investitionen Software und Hardware	<i>Lizenzen Kosten-Leistungs-Rechnung / Reporting</i>	200'000
	<i>Lizenzen Leistungserfassung</i>	35'000
	<i>Anschaffung Server, Disk etc.</i>	40'000
Total einmalige Kosten, verteilt auf drei Jahre (2006 - 2008)		665'000
Total einmalige Kosten, pro Umstellungsjahr		220'000
Jährliche Betriebskosten	<i>Wartung der Lizenzen für Controlling-Arbeitsplätze</i>	13'000
	<i>Reporting + Betriebskosten KSD</i>	75'000
Personelle Ressourcen	<i>Finanzdepartement: Controlling (2 x 100 Prozentstelle)</i>	140'000
	<i>Finanzkontrolle: 65 %</i>	90'000
	<i>Kantonsratssekretariat 30 %</i>	40'000
Total jährlich wiederkehrende Kosten ab 2009		498'000

3. Nutzen der Verwaltungsreform

Die soeben dargestellten Kosten der Verwaltungsreform werden durch den damit generierten Nutzen gerechtfertigt. Durch die Verbesserung der Steuerbarkeit sowie der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der staatlichen Tätigkeiten und Leistungen, die verstärkte Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit auf die vorgegebenen Ziele und Wirkungen sowie die organisatorischen Optimierungen (Straffung der Abläufe, Zusammenfassen von Kleinstdienststellen usw.) wird durch die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung neben mittel- und längerfristigen Kosteneinsparungen ein allgemeiner Nutzen im Sinne von Kosteneinsparungen generiert, dessen genaue Bezifferung in Franken nicht möglich ist. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Pilotbetrieb kann indessen davon ausgegangen werden, dass die für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel noch wirkungsvoller eingesetzt werden. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die mit der Umstellung verbundenen Investitionen mittelfristig kompensiert und längerfristig überkompensiert werden. Dabei sind sowohl die Investitions- wie auch die Betriebskosten ins Verhältnis zum Volumen des Staatshaushaltes und somit zur grundsätzlichen «Steuerungsmasse» zu setzen.

Die neue Führungsmethodik wird es den Steuerungsinstanzen, insbesondere dem Kantonsrat und dem Regierungsrat, erlauben, besser zu beurteilen, ob das Richtige getan wird (Effektivität) und ob das, was getan wird, richtig getan wird (Effizienz). Die mit WoV einhergehende neue Führungsmethodik wird zu mehr Transparenz über die staatlichen Leistungen und deren Kosten führen. Die staatlichen Leistungen werden einerseits vermehrt über deren Wirkungen beurteilt und andererseits in Produkten und Produktgruppen einzeln und transparent dargestellt. Die Leistungen und Ziele dieser Produktgruppen sind definiert und für

den Kantonsrat einseh- und veränderbar. Für den Regierungsrat bzw. die Verwaltung erhöht diese Art der Steuerung die Anpassungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Einsetzung der finanziellen Mittel. Die Realisierung der Effektivitäts- und Effizienzgewinne hängt dabei wesentlich davon ab, ob und wie die neuen Führungsinstrumente und die verbesserten Informationsgrundlagen bei den (politischen) Sachentscheiden genutzt werden.

WoV bedeutet nicht mehr oder weniger Staat und ist auch kein Sparprogramm. WoV ist eine Darstellungs- und Führungshilfe und soll die Transparenz erhöhen sowie die Wirkungsorientierung zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger stärken. Das verbesserte Führungs- und Steuerungssystem und insbesondere die Wirkungsoptik sollen zu einer weiteren Verbesserung der staatlichen Leistungen führen. Die konsequente Verbindung von Leistungen und Kosten sowie die neue rollende Mittelfristplanung (Politikplan) erweitern den Betrachtungshorizont für die Zielorientierung. In welchem Ausmass diese neue Kultur der (politischen) Planung mittel- und längerfristig zu Kosteneinsparungen führen wird, lässt sich nicht berechnen. Es können aber durch eine konsistente Aufgaben- und Finanzplanung finanzwirksame Fehlentwicklungen vermieden werden. Bereits dadurch werden die neuen Führungsinstrumente zu Kosteneinsparungen führen.

IX. Umsetzung und Schulung der Verwaltung und des Kantonsrates

Die Umstellung der verbleibenden rund 45 Dienststellen ist in insgesamt drei Etappen von je rund 15 Dienststellen während den Jahren 2006 - 2008 vorgesehen (vgl. vorstehend Ziff. IV/3). Der Regierungsrat legt im Einvernehmen mit der Geschäftsprüfungskommission die Reihenfolge der Umstellung der verbleibenden Dienststellen fest (Art. 22 Abs. 3 WoV-Gesetz). Jede Dienststelle wird bei der Produktdefinition, der Festlegung der Leistungsindikatoren, beim Aufbau einer Kosten- und Leistungs-Rechnung und hinsichtlich dem Berichtswesen (für das Controlling) sowie den neuen Abläufen durch externe und interne Beratung und Schulung durch das Finanzdepartement, die Finanzverwaltung und die KSD unterstützt. Daneben ist vorgesehen, die – je nach gewählter Parlamentsorganisationsvariante – entsprechenden Kommissionen bzw. Mitglieder des Kantonsrates betreffend der neuen Instrumente und Darstellungsformen (Staatsvoranschlag, Globalbudget, Geschäftsbericht) im Rahmen von entsprechenden Informationsveranstaltungen zu schulen bzw. zu unterstützen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Seht geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Entwurf für ein Gesetz über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sowie der Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates zuzustimmen.

Schaffhausen, 23. November 2004

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Erhard Meister

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach

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

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

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

² Es ist anwendbar auf die Leistungen und Finanzen der kantonalen Verwaltung mit Ausnahme der Spezialverwaltungen, der selbständigen öffentlichen-rechtlichen Anstalten und Betriebe sowie der Rechtspflege, soweit die Spezialgesetzgebung die Anwendung nicht ausdrücklich vorsieht.

Art. 2 Zweck

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.

Art. 3 Steuerungsgrundsätze

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

- a) Ausrichtung des staatlichen Handelns auf seine Wirkungen;
- b) Festlegung der zu erbringenden Leistungen;
- 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 folgenden 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 2. Inhalt

¹ Der Politikplan enthält insbesondere:

- 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 3. Darstellung der Aufgabenbereiche

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

- 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.

Art. 10 Voranschlag; 1. Begriff

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 Voranschlages und leitet ihn dem Kantonsrat rechtzeitig zu, damit dieser vor Beginn des Voranschlagjahres darüber beschliessen kann.

Art. 11 2. Inhalt

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) diejenigen Aufwand- und Ertragspositionen, die nicht in einem Globalbudget enthalten sind;
- e) die Spezialfinanzierungen,
- f) die Legate und Stiftungen;
- g) die Bestandesrechnung;
- h) die Staatsbeiträge;
- i) die Spezialverwaltungen, soweit es sich dabei nicht um rechtlich selbständige Anstalten und Betriebe handelt.

Art. 12 3. Globalbudgets der Aufgabenbereiche

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 auf Grund 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 4. Leistungsaufträge der Aufgabenbereiche

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.

² Die Leistungsaufträge bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates.

III. Controlling und Berichtswesen

Art. 14 Controlling

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

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 Geschäftsbericht

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 nicht wirtschaftlich wäre.

Art. 17 Interne Verrechnungen; 1. Begriff und Zulässigkeit

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.

² Folgende verwaltungsinterne Dienstleistungen können nicht verrechnet werden:

- a) Leistungen im Zusammenhang mit Führungsaufgaben, Controllerdiensten 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 anderslautende 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

- a) mit den Hauptaufgaben der Verwaltungseinheit in einem sachlichen Zusammenhang stehen,
- b) keine zusätzliche Infrastruktur erfordern,
- c) im Vergleich zu den Hauptaufgaben von geringem Umfang sind und
- d) 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 Erstellung des Politikplans

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

Art. 23 Änderung bisherigen Rechts

a.) Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz) vom 26. Juni 1989¹ wird wie folgt geändert:

Art. 31a Globalbudgets und Leistungsaufträge

¹ Es können für einzelne oder sämtliche Amtsstellen, Anstalten und Betriebe Globalbudgets mit entsprechenden Leistungsaufträgen beschlossen werden. Das Globalbudget wird als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag der einzelnen Amtsstelle, 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 Amtsstellen, Anstalten und Betriebe.

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 auf Grund 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

¹ SHR 611.100

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 ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen sowie pro Monat einen Zwölftel der vorgesehenen Kredite in Anspruch zu nehmen. Liegt am 1. März noch kein Voranschlag vor, ist der Regierungsrat ermächtigt, Ausgaben 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,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: