

((Solothurner Banken))

Finanzdepartement
Herrn Regierungsrat
Christian Wanner
Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn

Solothurn, 5. Juli 2012

Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2012 haben Sie «Solothurner Banken – die Vereinigung der im Kanton Solothurn tätigen Bankinstitute» eingeladen, sich zum Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu äussern. Aufgrund gelegentlicher indirekter Betroffenheit der Finanzdienstleistungsbranche haben wir die uns präsentierte Vorlage eingehend geprüft und nehmen dazu wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliche Erwägungen

Der Trend, staatliche Leistungen im Rahmen von Public Private Partnership (PPP) zu erbringen nimmt zu und ist, wenn PPP-Projekte klaren Regeln folgen, auch nicht weiter problematisch und stellt letztlich im weitesten Sinn nichts anderes dar als die in unserer Staatskultur seit alters erfolgreiche Praxis der gemischt-

wirtschaftlichen Tätigkeit. Den dort entwickelten Prinzipien folgend bzw. daran anknüpfend versteht sich von selbst, dass PPP-Projekte sehr viele Gesichter haben können, und dass eine Vielzahl von Formen denkbar ist. Bestandteil der hierzulande entwickelten Kultur gemischtwirtschaftlicher Projekte oder solcher, wo der Staat eigene Tätigkeiten gar an Dritte (Private) delegiert (Vollzugsvertretung), ist allerdings stets, dass sich ein Teil der staatlichen Tätigkeit für solcherlei nicht eignet: im Vordergrund steht dabei die Regel, dass hoheitliches Handeln grundsätzlich nicht delegierbar ist; für einen Teil der staatlichen Tätigkeit sehen Spezialerlasse sogar vor, dass sie nur durch beamtetes Personal ausgeführt werden dürfen. So gesehen ist es verständlich, dass es für den Regierungsrat nicht einfach war, für den Regelungsbedarf betreffend PPP-Projekte den geeigneten Erlass zu finden; möglicherweise wäre es, dies auch angesichts von deren zunehmender Bedeutung, einfacher und transparenter gewesen, dafür einen eigenen (wenngleich kurzen!) Spezialerlass («PPP-Gesetz») ins Auge zu fassen. Die Regelung der Materie im WoV-Gesetz ist daher nochmals zu hinterfragen, auch deshalb, weil der Vorschlag des Regierungsrates, für die Regelung einzig das WoV-Gesetz zu revidieren, einer zentralen Anforderung der der Revision vorausgegangenen parlamentarischen Vorstösse nicht vollständig gerecht wird, nämlich der geforderten demokratischen Kontrolle und der ebenfalls geforderten Respektierung des Finanzreferendums des Volks. Auch der Hinweis in der Botschaft (Botschaft, p. 12, unter Ziffer 7), wonach die dort «demokratische Mitwirkungsrechte» genannten Finanzkompetenzen des Volkes gewährleistet bleiben sollen (!), vermag diese Bedenken leider nicht zu entkräften und stellt keine angemessene Garantie dar.

Bei der Umsetzung des zweifellos vorhandenen Regelungsbedarfs betreffend PPP-Projekte hat sich der Regierungsrat in seiner Vorlage denn leider auch nur auf drei Bereiche beschränkt: Erstens auf den Vorschlag, dass sich die Gesetzgebung auf Geschäfte beschränken soll, die in die Finanzkompetenz des Kantonsrates fallen; zweitens auf einen Vorschlag für die Art und Weise, wie die im Rahmen von PPP-Projekten dem Kanton anfallenden Kosten finanztechnisch einzuordnen sind (Unterscheidung von Investitionen = neue Ausgaben, Betriebs- und Folgekosten = gebundene Ausgaben); und drittens wird betreffend die rechtlich selbständigen kantonalen Anstalten und betreffend die Solothurner Spitäler AG auf

die Spezialgesetzgebung hingewiesen; Anstalten und die Solothurner Spitäler AG sollen also vom im geänderten WoV-Gesetz Geregeltten ausgenommen sein.

Damit hat der Regierungsrat in unseren Augen wesentliche Fragen, die einem Regulativ gut anstehen würden, ausgeblendet – bewusst oder versehentlich bleibe dahingestellt. Leider gibt auch die Botschaft keine Auskunft über allfällige Motive.

In der Vorlage fehlt nach unserem Dafürhalten ein ausformulierter Grundsatz, für welche Fälle und Tätigkeiten der kantonale Gesetzgeber den Behörden das Eingehen von PPP-Projekten überhaupt gestatten will (und für welche nicht), obwohl dafür auf einen von der Lehre anerkannten Katalog hingewiesen wird (Botschaft, p. 6, am Ende der Ausführungen unter Ziffer 2.1). Die Botschaft unterscheidet (Botschaft, p. 6) zwar klar zwischen «Beschaffungs-PPP» und «Aufgabenerfullungs-PPP»; eine gesetzliche Grundlage geschaffen bzw. vorgeschlagen wird dann aber anschliessend nur noch für die Beschaffungs-PPP, was in unseren Augen ein Defizit darstellt. Sodann wird bedauerlicherweise auf die (summarische) Nennung von Anforderungskriterien an mögliche Partner verzichtet, und ebenso störend ist, dass die regierungsrätliche Vorlage die in ihr enthaltenen Regeln auf PPP-Projekte, die in der Finanzkompetenz des Kantonsrates liegen und von diesem bewilligt werden müssen, beschränken will (vgl. im Gesetzesentwurf den Ingress: die dort angesprochene Verfassungsgrundlage, Art. 74 Absätze 1 und 2, beschränkt sich auf die kantonsrätlichen Kompetenzen). Nach unserem Dafürhalten müsste die gesetzliche Grundlage aber zwingend auch für das Eingehen von und auf die anzuwendenden Rahmenbedingungen bei Projekten, die in die Finanzkompetenz des Regierungsrates fallen, gelten. Dass schliesslich die rechtlich selbständigen kantonalen Anstalten (also eine ganze Reihe von mit beträchtlichen öffentlichen Mitteln ausgestatteten Einheiten) und die Solothurner Spitäler AG von den Rahmenbedingungen für PPP-Projekte ausgeschlossen werden sollen (Gesetzesentwurf, § 3, geänderter Abs. 2), ist, wenn denn die Fragen rund um die Rahmenbedingungen für PPP-Projekte wirklich in einer WoV-Revision geregelt werden sollen, gesetzssystematisch zwar richtig; der für die angesprochenen Fälle gemachte Verweis auf die Spezialgesetzgebung ist jedoch fragwürdig, umso mehr, als – soweit ersichtlich – derzeit keiner der angesprochenen Erlasse irgendetwas Einschlägiges enthalten würde.

Unsere konstruktive Kritik an der Vorlage beinhaltet also, knapp zusammengefasst, die folgenden Kernpunkte und führt zu folgenden Anträgen:

- «Solothurner Banken» würde es vorziehen, wenn der gesamte PPP-Fragenkomplex nicht anlässlich einer Revision des WoV-Gesetzes geregelt würde, sondern in Form eines kurzen und griffigen Spezialerlasses.
- «Solothurner Banken» fordert einen die allgemeinen Zulässigkeits- und Rahmenbedingungen für das Eingehen von PPP-Projekten umschreibenden Paragraphen.
- «Solothurner Banken» schlägt vor, dass die Bedingungen gleichermassen für Projekte, die in der Finanzkompetenz des Kantonsrates als auch für solche, die in der Finanzkompetenz des Regierungsrates liegen, gelten.
- «Solothurner Banken» schlägt vor, dass die einschlägigen allgemeinen gesetzlichen Bedingungen auch für die rechtlich selbständigen kantonalen Anstalten gelten, und dass Spezialerlasse für solche keine den allgemeinen PPP-Prinzipien widersprechende Regeln enthalten dürfen.

2. Zu einzelnen Bestimmungen

Da derzeit nicht klar ist, ob sich das Ansinnen, für die Regelung von Fragen rund um PPP-Projekte einen Spezialerlass zu schaffen, durchsetzen wird, treten wir auf den Beschlussesentwurf ein und regen, falls die Arbeiten auf dieser Basis fortgeführt werden sollten, im Wortlaut «Beschlussesentwurf: Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung» die folgenden drei, unsere Kritik im Wesentlichen kompensierenden Nachbesserungen an:

Ingress

Die Gesetzesrevision hat sich nicht nur auf Art. 74 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung (KV) (beschreibend die Finanzkompetenz des Kantonsrates) zu stützen, sondern auch auf die Artikel 80 KV (Finanzkompetenz des Regierungsrates) und Art. 85 KV (öffentliche Anstalten usw.).

§ 3, Abs. 2

Streichen.

§ 55^{bis} (neu)

Am Anfang dieses Paragraphen: Einfügen eines noch auszuformulierenden Absatzes, welcher die allgemeine Zulässigkeit und die allgemeinen Rahmenbedingungen für das Eingehen von PPP-Projekten sowie summarisch die Anforderungskriterien an mögliche Partner festschreibt.

Wir bedanken uns, sehr geehrter Herr Regierungsrat, sehr geehrte Damen und Herren, für den Miteinbezug ins Vernehmlassungsverfahren und sind zuversichtlich, dass unsere vorgebrachten Bedenken und Bemerkungen gehört werden.

Mit freundlichen Grüßen

Solothurner Banken

Der Präsident:

Markus Boss