

Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell

Von Prof. Dr. iur. *Philippe Mastronardi* und lic. iur. *Patrik Stadler*, St. Gallen

Inhaltsverzeichnis:

1. EINLEITUNG.....	1
1.1 ZUR SPANNUNG ZWISCHEN WO V UND DEMOKRATIE.....	1
1.2 WIRKUNGSORIENTIERTE VERWALTUNGSFÜHRUNG (WOV) IN DER SCHWEIZ.....	1
2. NEUE TRENNLINIE DER GEWALTENTEILUNG IM BUDGETBEREICH	2
3. DAS SOLOTHURNER MODELL.....	4
3.1 LEITSÄTZE	4
3.2 VOLKSRECHTE.....	4
3.3 KOMPETENZEN DER LEGISLATIVE	5
3.4 KOMPETENZEN DER EXEKUTIVE.....	5
3.5 KOMPETENZEN DER VERWALTUNG	6
3.6 DAS SOLOTHURNER GESETZGEBUNGSKONZEPT	6
3.7 GRUNDSÄTZE DER VERWALTUNGSFÜHRUNG.....	7
3.8 AUSGESTALTUNG DER FINANZKONTROLLE	9
4. DEMOKRATISCHE STEUERUNGSINSTRUMENTE VON WO V	11
4.1 STEUERUNGSKOMPETENZEN DER REGIERUNG	11
4.1.1 <i>Legislaturplan</i>	11
4.1.2 <i>Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)</i>	12
4.1.3 <i>Jahresplan</i>	13
4.2 STEUERUNGSKOMPETENZEN DES PARLAMENTS.....	13
4.2.1 <i>Budgetstruktur</i>	13
4.2.2 <i>Mehrfährige Globalbudgets</i>	14
4.2.3 <i>Voranschlag</i>	15
4.3 INDIREKTE PARLAMENTERISCHE STEUERUNGSINSTRUMENTE	15
4.3.1 <i>Planungsbeschluss</i>	15
4.3.2 <i>Auftrag</i>	16
4.3.3 <i>Politischer Indikator</i>	17
4.4 PARLAMENTERISCHE SANKTIONSMITTEL	18
4.4.1 <i>Detaillierung des Globalbudgets</i>	18
4.4.2 <i>Parlamentarische Initiative</i>	18
4.5 STEUERUNGSINSTRUMENTE DES VOLKES (VOLKSRECHTE)	18
4.5.1 <i>Volksauftrag</i>	18
4.5.2 <i>Globalbudgetinitiative</i>	19
5. WÜRDIGUNG	20
ANHANG: GRAPHISCHE DARSTELLUNG DER MACHTVERSCHIEBUNGEN	22

1. Einleitung

1.1 Zur Spannung zwischen WoV und Demokratie

New Public Management – in der Schweiz als wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) bezeichnet – ist mit dem Anspruch angetreten, die Verwaltung mit betriebswirtschaftlichen Rezepten ökonomisch effizienter zu machen. Mehr Management, weniger Politik, war die vereinfachte Devise. Die These hat sich heute gewandelt. Sie lautet: mehr Politik dank besserem Management.

Der Anspruch auf Ökonomisierung der Politik hat den Widerstand von Juristen und Politikern geweckt. Deren Befürchtungen bleiben beachtenswert. Mit WoV droht die betriebliche Zweckrationalität die demokratische Legitimation zu verdrängen. Die Verwaltung soll sich über ihre Leistungen, ihren Nutzen direkt gegenüber den Kunden legitimieren. Damit entzieht sie sich der parlamentarischen Steuerung. Die Wirkung beim Kunden (Output) überspielt die Legitimation durch den demokratischen Entscheidungsprozess (Input). WoV wird als Erfolgsmodell über die politischen Institutionen gestülpt, statt in das politische System integriert.

Dieser grundsätzlichen Befürchtung wird allerdings in der Praxis eine Gegenthese gegenübergestellt. Die Erfahrung zeigt, dass die Befürchtung nicht zutreffen muss. Die politische Steuerung kann durch WoV verbessert werden. WoV lässt sich zum Instrument politischer Kontrolle und Legitimation der Verwaltung machen, wenn bestimmte Bedingungen dafür erfüllt sind.

Im Folgenden wird nicht behauptet, die Spannung zwischen Demokratie und WoV lasse sich auflösen. Immerhin soll am Beispiel des Kantons Solothurn gezeigt werden, dass es konstruktive Wege gibt, mit dieser Spannung umzugehen. Die These der Autoren lautet:

- ➔ Die demokratische Steuerung der Verwaltung kann durch WoV verbessert werden, wenn das Anliegen der Gewaltenteilung neu ausgestaltet und insbesondere auf die politische Planung und die Budgetierung ausgeweitet wird.

1.2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) in der Schweiz

In der Schweiz laufen auf allen drei Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) unterschiedliche Versuche mit WoV. Dabei wird versucht, das Modell einzuführen, ohne den politischen und rechtlichen Rahmen der schweizerischen Staatsordnung zu sprengen. Unter Wahrung unserer bewährten demokratischen Institutionen soll die politische Kultur mehr Zielorientierung, mehr Strategie und weniger Hierarchie anstreben. NPM wird dadurch zum Impuls innerhalb unseres politischen Systems und passt sich diesem an. Es respektiert die staatsrechtlichen Anforderungen an das Verhältnis von Politik und Verwaltung und bewahrt die Vorteile der herkömmlichen Verwaltung.

Im Vergleich zum Ausland hat die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz unsere besondere Ausgestaltung von Demokratie und Konkordanz zu beachten. Während et-

wa in Deutschland das „neue Steuerungsmodell“ noch weitgehend als blosser Verwaltungsreform betrachtet wird, welche die politische Ebene wenig berührt¹, ist bei uns die Trennung zwischen Verwaltung einerseits, Gesellschaft und Politik andererseits viel weniger ausgeprägt. Veränderungen in der Verwaltung können nicht isoliert betrachtet werden. Die wirkungsorientierte Verwaltungsreform trägt Züge einer Staatsreform, welche demokratisch legitimiert sein muss. Daher haben die schweizerischen Reformprojekte in viel stärkerem Masse als im Ausland die Parlamente einbezogen und deren Mitwirkungsrechte gewährleistet. Die demokratische Steuerung der Verwaltung soll nicht geschwächt, sondern im Gegenteil gestärkt werden. In direktem Zusammenhang damit steht die schweizerische Ausprägung des Konkordanzprinzips: Die Verwaltungsreform kann nicht das Programm einer dominierenden Regierungspartei sein, sondern muss grundsätzlich von allen Parteien getragen werden. WoV bringt eine Reform der politischen Institutionen und verändert damit die Spielregeln im politischen Prozess. Für solche Reformen soll nach unserem Staatsverständnis ein möglichst breiter Konsens gefunden werden.

Deshalb haben Bund, Kantone und Gemeinden in ihren WoV-Projekten in unterschiedlichem Ausmass versucht, das Parlament an der Verwaltungssteuerung zu beteiligen. Der Verlust im Detaillierungsgrad des Budgets soll durch Mitwirkungsrechte bei der politischen Planung, durch das Recht, der Regierung Aufträge zu erteilen oder durch Beschlusskompetenzen auf der Leistungsseite des Voranschlags, kompensiert werden. Dabei gehen die Städte zum Teil weiter in der Kompetenzzuweisung an das Parlament als der Bund und einzelne Kantone. Während in einigen Fällen das Parlament Leistungen und Indikatoren bis auf Produktebene beschliessen kann, ist es im Bund und im Kanton Bern auf die Finanzseite des Voranschlags reduziert und kann die Leistungsseite nur indirekt beeinflussen.

2. Neue Trennlinie der Gewaltenteilung im Budgetbereich

WoV misst der budgetären Steuerung mehr Gewicht bei und verschafft der Regierung und der Verwaltung einen grösseren Spielraum. Gleichzeitig verzichtet das Parlament auf einen Teil seiner Budgethoheit. Dieser Kompetenzverlust muss durch zusätzliche Steuerungsrechte kompensiert werden. Das führt zu einer neuen Trennlinie der Gewaltenteilung im Budgetbereich.

Grundprinzip bleibt die demokratische Aufgabenteilung im gewaltenteiligen Staat. Danach gibt das Parlament die politische Richtung an, während die Regierung die dafür erforderlichen Massnahmen trifft. Oder, in der WoV-Terminologie: das Parlament gibt die Wirkungen vor, welche anzustreben sind, während die Regierung die Leistungen bestimmt, die zu diesem Zweck zu erbringen sind.

Konkret bedeutet dies, dass die Leistungsseite des Globalbudgets in zwei Ebenen aufgeteilt wird. Die Wirkungen fallen in die Kompetenz des Parlaments, die Leistungen in jene der Regierung. Mit dieser Spaltung in zwei Ebenen trennt das Globalbudget einerseits die Kompe-

¹ Vgl. HERMANN HILL, Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 54 Jg., Heft 19/2001, S. 793 ff.

tenzen von Regierung und Parlament, dient aber zugleich der Integration von exekutiver und legislativer Politik, indem es beide in einem Dokument zum Ausdruck bringt.

Nach diesem Modell verläuft die neue Trennlinie der Gewaltenteilung mitten durch das Globalbudget:

- die Legislative beschliesst den Saldo von Aufwand und Ertrag sowie die Ziele der Produktgruppen;
- die Exekutive bestimmt die Indikatoren und Standards für die Produktgruppen (Leistungsvorgaben, Leistungsmengen, Zeitvorgaben, Kennzahlen); sie definiert die Produkte mit sämtlichen Leistungsmerkmalen auf dieser Ebene und verfügt über die entsprechende Finanzierung; ferner verteilt sie Finanzen und Leistungsaufträge an die Dienststellen; die Departemente schliessen die Rahmenkontrakte und Jahreskontrakte mit den Ämtern und dritten Leistungserstellern ab².

Die Ziele der Produktgruppen umfassen dabei die Wirkungsziele des staatlichen Handelns, nach Möglichkeit bezogen auf Wirkungsindikatoren (bezogen auf Impact oder Outcome). Die Ziele der Produkte bezeichnen die Leistungsebene (den Output) der Verwaltung. Wenn es gelingt, die Ziele der Produktgruppen griffig zu umschreiben und damit ihr Erreichen mindestens qualitativ fassbar zu machen, gewinnt das Parlament mit dem Verzicht auf die Leistungsebene eine politisch bedeutsamere Steuerungsdimension.

Auch dann verzichtet das Parlament freilich auf die bisher mögliche Detaillierung des Budgets und auf die entsprechende Feinbestimmung der Verwaltungsleistungen. Der Abbau dieser Zuständigkeiten muss daher durch neue parlamentarische Instrumente kompensiert werden. Dazu gehören der **Planungsbeschluss**, der **Auftrag**, der **politische Indikator** sowie das **Recht**, als Sanktion gegenüber unerfüllten Aufträgen das **Globalbudget zu detaillieren** oder eine **parlamentarische Initiative** zu beschliessen³.

Diese WoV-konforme Ausgestaltung der Gewaltenteilung fördert die Kooperation zwischen Parlament und Regierung, ohne die Kompetenzgrenzen zu verwischen. Insbesondere bleiben parlamentarische Kontrolle und exekutives Controlling getrennt. Das betriebswirtschaftliche NPM-Modell würde zwar nahelegen, die verwaltungsinterne Controlling-Philosophie auf das Verhältnis von Parlament und Regierung auszudehnen; das staatsrechtliche Prinzip der Gewaltenteilung steht dem jedoch entgegen:

Controlling ist ein Steuerungshilfsmittel der verantwortlichen Linieninstanz. Es dient der Planung, Entscheidung, Umsetzung und Kontrolle, d.h. dem ganzen Steuerungsprozess im Management⁴. Es umfasst notwendigerweise auch eine Entscheidungs- und Weisungskompetenz gegenüber hierarchisch unterstellten Instanzen. Wollte man dem Parlament ein Controlling über Regierung und Verwaltung zusprechen, so erhielte das Parlament Anteil an der exekuti-

² Vgl. DANIEL BRÜHLMEIER/ THEO HALDEMANN/ PHILIPPE MASTRONARDI/ KUNO SCHEDLER, New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, ZBI 99/1998 S. 297 ff., S. 306.

³ BRÜHLMEIER ET AL, Musterrahmenerlass (FN 2), S. 310 ff.

⁴ EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT/ EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Konzeptbericht: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, Bern 1996, S. 17 ff.; EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes, Bern 1993.

ven Steuerung der Verwaltung. Es hätte die Befugnis, auf verbindliche Weise Massnahmen der Verwaltung zu verlangen. Es würde das Management von Verwaltung und Regierung in verdünnter Form fortsetzen, statt dem Management seine eigene politische Optik entgegenzusetzen. Solange die Controllingberichte hingegen als reine Information an das Parlament gelangen, bilden sie bloss Gegenstände der parlamentarischen Kontrolle. Die Einflussnahme des Parlaments bleibt auf die parlamentarischen Instrumente beschränkt: die bisherigen Motionen und Postulate oder die neuen parlamentarischen Instrumente unter WoV. Die Schaffung eines parlamentarischen Controllings brächte eine Verwischung der Verantwortlichkeiten von Parlament und Regierung. Das Parlament würde zu einer Art Oberregierung, der heutigen Regierung hierarchisch übergeordnet. Die Gewaltenteilung würde verletzt, weil ein durchgehendes Weisungsrecht dem Machtteilungsgedanken widerspricht. Zu einem gewaltenteiligen Staatsaufbau passt nur eine parlamentarische Kontrolle, welche die Controlling-Informationen der Regierung nutzt, selber aber politische und nicht Management-Instrumente einsetzt. Diese Selbstbeschränkung liegt auch im Eigeninteresse des Parlaments, weil es nur so seine eigene politische Rationalität gegenüber der Logik der Betriebswirtschaft behaupten kann.

3. Das Solothurner Modell

Das Solothurner WoV-Modell zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

3.1 Leitsätze

- a) Die Koppelung von Leistungen und Finanzen wird zum Verfassungsprinzip erhoben. Beschlüsse über Finanzen sind mit den Leistungen zu verknüpfen, die dafür zu erbringen sind.
- b) Die Globalisierung der Budgetierung verweist das Parlament auf eine höhere Ebene der Verwaltungssteuerung und delegiert einen Teil der Budgethoheit an die Exekutive.
- c) Die Verfassung verpflichtet Parlament und Regierung auf wirkungsorientiertes Handeln.
- d) Regierung und Verwaltung werden von der Verfassung zum Dienst an der Öffentlichkeit angehalten, was sowohl Bürger- wie Kundenfreundlichkeit verlangt.

3.2 Volksrechte

- a) 100 Stimmberechtigte können dem Kantonsrat einen Volksauftrag einreichen. Damit wird der Anwendungsbereich der klassischen Volksmotion erweitert.
- b) 3000 Stimmberechtigte⁵ können eine Globalbudgetinitiative einreichen. Damit kann das Volk Einfluss auf mehrjährige Globalbudgets einzelner Dienststellen oder Aufgabenbereiche nehmen.

⁵ Erhöhung von 1500 auf 3000 Stimmberechtigte, gemäss Antrag der parlamentarischen Spezialkommission WoV.

3.3 Kompetenzen der Legislative

- a) Mit dem Planungsbeschluss kann das Parlament die politische Planung der Regierung punktuell steuern.
- b) Das Parlament kann der Regierung Aufträge erteilen. Im Kompetenzbereich der Regierung wirken diese Aufträge nicht als Weisung, sondern als Richtlinie.
- c) Mit der parlamentarischen Initiative kann das Parlament Planungsbeschlüsse oder Aufträge durchsetzen, wenn die Regierung ihnen nicht nachkommt.
- d) Das Parlament bestimmt periodisch die Trennlinie der Gewaltenteilung zwischen ihm und der Regierung im Budgetbereich, indem es festlegt, für welche Dienststellen oder Aufgabenbereiche ein Globalbudget zu erstellen ist (Budgetstruktur).
- e) Das Parlament beschliesst die Globalbudgets als Leistungs- und Finanzvorgaben auf mehrere Jahre, hat aber das Recht, jährliche Anpassungen vorzunehmen.
- f) Das Parlament bestimmt für jedes Globalbudget die Ziele der Produktgruppen und gibt einen Saldo von Aufwand und Ertrag vor. Alles Übrige – die operativen Ziele, Standards und Indikatoren für die Produktgruppen sowie alles, was die Produktebene betrifft – wird in die Kompetenz der Regierung delegiert.
- g) Zur Durchsetzung von unerfüllten Aufträgen zum Voranschlag kann das Parlament im Folgejahr auch in die Budgetkompetenzen der Regierung eingreifen (Detaillierung des Globalbudgets).
- h) Für ausgewählte Produktgruppen kann das Parlament die Ausarbeitung politisch bedeutender Indikatoren verlangen.

3.4 Kompetenzen der Exekutive

- a) Die Regierung bestimmt die mittelfristigen Ziele des Kantons im Legislaturplan und in weiteren politischen Plänen. Im integrierten Aufgaben- und Finanzplan verknüpft dieser jährlich die zu erbringenden Leistungen mit den erforderlichen Finanzen.
- b) Im Rahmen des Saldobetrags und der übergeordneten Ziele, welche vom Parlament bestimmt werden, entscheidet die Regierung selbständig über Leistungen und Finanzen der Verwaltung. Sie verteilt die zu erbringenden Leistungen an die Departemente und Dienststellen und weist ihnen die Saldovorgaben zu.
- c) Die Regierung kann gewerbliche Tätigkeiten der Verwaltung bewilligen und kollektive Anreizsysteme schaffen, um die Leistungsmotivation der Verwaltung zu fördern.
- d) Die Departemente vereinbaren im Jahreskontrakt mit den Dienststellen und den beigezogenen Dritten deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen.
- e) Zur Erprobung künftiger Verwaltungsreformen kann die Regierung Versuchsverordnungen erlassen, welche unter bestimmten Voraussetzungen von bestehenden Gesetzen abweichen dürfen.

3.5 Kompetenzen der Verwaltung

- a) Die Dienststellen sind im Rahmen des Leistungsauftrags frei in der Art der Erfüllung ihrer Aufgaben.
- b) Die Dienststellen entscheiden im Rahmen der Saldovorgaben über den Mitteleinsatz.
- c) Innerhalb der Saldovorgabe können die Dienststellen die finanziellen Mittel zwischen den Rubriken des harmonisierten Rechnungsmodells verschieben.
- d) Mit Zustimmung der Regierung können die Dienststellen Kredite auf das Folgejahr übertragen, wenn die entsprechende Leistung nicht erbracht worden ist.
- e) Nach dem von der Regierung zu bestimmenden Anreizsystem können Reserven erworben werden, die für betriebliche Zwecke zu verwenden sind.
- f) Mit Zustimmung der Regierung können Dienststellen in bestimmtem Umfang gewerbliche Leistungen an Dritte erbringen.

Insgesamt schafft dieses Modell mit einem differenzierten Paket neuer Befugnisse ein ausgewogenes Verhältnis unter den Gewalten im Staat. Alle Instanzen gewinnen gegenüber dem bisherigen Zustand neue Steuerungsmöglichkeiten.

3.6 Das Solothurner Gesetzgebungskonzept⁶

Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist mehr als eine blosse Verwaltungsreform. Sie ist eine Staatsreform. Daher bringt sie Änderungen auf mehreren Stufen der Rechtsetzung mit sich und bedingt ein differenziertes Zusammenspiel verschiedener neuer Instrumente.

Auf Verfassungsebene ist primär die Grundlage der Ordnung der Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat bei der Planung und Budgetierung der Staatstätigkeit zu erwähnen. Die damit zusammenhängende Einführung neuer, bzw. Umgestaltung bestehender Instrumente⁷ hat zum Ziel, die Grundanliegen der Gewaltenteilung unter den Bedingungen der neuen Steuerungsreform zu bewahren. Dennoch wird das Gewaltenteilungsverständnis erweitert, was einer Verfassungsgrundlage bedarf. Zusätzlich wird der Anwendungsbereich eines bestehenden Volksrechts ausgeweitet, bzw. ein neues Volksrecht geschaffen⁸.

Auf Gesetzesebene gilt es, die Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn vom 21. Januar 1981 (FHV; BGS 611.22) auf die Gesetzesstufe anzuheben und zum Bestandteil der umfassenden Regelung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu machen. Die Neuregelung unter WoV, inklusive Verwaltungsführung, soll in einem neu zu schaffenden Gesetz zusammengefasst werden. Gleichzeitig muss aber das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 7. Februar 1999 (RVOG; BGS

⁶ Vgl. dazu: Regierungsratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Solothurn, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 4. März 2003, S. 18ff.

⁷ Vgl. weiter hinten: 4.ff.

⁸ Vgl. weiter hinten: 4.5.

122.111), das Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 (BGS 121.1) und das Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (GpR; BGS 113.111) mit den neuen Vorschriften in Einklang gebracht werden.

Traditionell wird die Verwaltungsführung in die Bereiche Aufgaben, Organisation, Personal und Finanzen gegliedert und für jeden Bereich eine gesonderte Rechtsgrundlage geschaffen. Ein integratives Managementkonzept sollte die Aspekte der Verwaltungsführung jedoch möglichst gemeinsam erfassen. Daher wird mit der Umstellung auf WoV eine möglichst weitgehende Zusammenfassung der Rechtsgrundlagen vorgeschlagen. Ausgeklammert werden nur die Aufbauorganisation der Verwaltung und das Personalrecht. Die Verwaltungsorganisation ist vor wenigen Jahren im RVOG neu geordnet worden und steht in engem Zusammenhang mit der Regierungsorganisation. Das Personal bleibt Gegenstand eines gesonderten Personalgesetzes, welches das Rechtsverhältnis zwischen dem Kanton und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern regelt (Dienstverhältnis). Die Führung des Personals, die bisher im RVOG geregelt war, gehört hingegen in das neue Gesetz.

Dabei soll Verwaltungsführung umfassend verstanden werden, als die direkte und indirekte Steuerung des Verwaltens durch Regierungsrat und Kantonsrat nach den diesen je gewaltenteilig zustehenden Kompetenzen. Verwaltungsführung soll ferner wirkungsorientiert erfolgen, d.h. durch Setzen von Zielen und Leistungsvorgaben sowie durch Messung der Wirkungen und Ergebnisse (Verwaltungskontrolle).

Aus diesen Leitlinien ergeben sich folgende Gegenstände des neuen WoV-Gesetzes:

- die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung⁹;
- die Befugnisse zur politischen Verwaltungssteuerung und Verwaltungskontrolle durch den Kantonsrat einerseits, den Regierungsrat andererseits;
- die Regeln der Haushaltsführung;
- die Ordnung der Finanzkontrolle.

Eine WoV-Verordnung soll die Ausführungsbestimmungen zum WoV-Gesetz enthalten, während eine Revision des Geschäftsreglements des Kantonsrates das Verfahren für die neuen parlamentarischen Instrumente regeln soll.

3.7 Grundsätze der Verwaltungsführung

Die bestehenden Bestimmungen über Führungsgrundsätze und Führungsinstrumente, welche im RVOG verankert sind, werden mit den WoV-spezifischen Anforderungen ergänzt. Danach führt die Regierung die Verwaltung nicht mehr nur nach dem Grundsatz der Rechtmässigkeit, sondern auch nach denjenigen der Bürgernähe, der Effizienz und der Wirkungsorientierung. Somit werden die Mitglieder des Regierungsrates und der Staatsschreiber oder die Staatschreiberin auf zeitgemässe Führungsmethoden verpflichtet. Die unterstellten Organisationseinheiten und deren Mitarbeiterschaft werden insbesondere durch Zielsetzung bzw. Zielvereinbarungen sowie durch Delegation von Kompetenzen und Verantwortung motivierend in

die Aufgabenerfüllung einbezogen. Mit der Vorgabe von Leitlinien soll den Ausführenden erleichtert werden, im Sinne der Leitung zu handeln. Im Idealfall werden Fachkompetenz und Entscheidungskompetenz möglichst nahe beieinander liegen.

Gleichzeitig werden die Regierung und die Verwaltung zu einem koordinierten Vorgehen und zu einem departementsübergreifenden vernetzten Denken verpflichtet. Damit die dabei notwendige Flexibilität erhalten bleibt, verzichtet der Gesetzgeber aber auf die Bestimmung konkreter Instrumente.

Ein wesentliches Element der Verwaltungsführung ist das Controlling. Darunter versteht man den Steuerungsprozess von Zielfestlegung, Planung, Umsetzung und Kontrolle, welcher dank den Mitteln der Globalbudgetierung¹⁰ wesentlich verfeinert werden kann. Die Ziele und Kennzahlen der Globalbudgetierung und die Berichterstattung über die Zielerreichung liefern der Amtsleitung, dem Departement, dem Regierungsrat und dem Kantonsrat eine stufengerecht verdichtete Information über den Stand der Aufgabenerfüllung und der Mittelverwendung. Neben der Einhaltung des Budgets muss also auch die Ziel- und Wirkungserreichung mittels aussagekräftiger Indikatoren gemessen und stufengerecht dokumentiert werden. Der Umfang an Information wird dabei jeweils an die Entscheidungen angepasst, welche auf der betreffenden Stufe zu treffen sind.

Allfällige Anreizsysteme gestatten der Regierung, Dienststellen zu belohnen, welche dank besonderer Anstrengungen die geforderte Leistung erbringen, ohne die Saldovorgabe auszuschöpfen. Nach Vorgaben des Regierungsrates können so z.B. Reserven geschaffen werden, die für betriebliche Zwecke zu verwenden sind. Die Erfahrungen mit Anreizsystemen auch in andern Kantonen sind aber noch nicht hinreichend gefestigt, um zu gestatten, auf Gesetzebene eine bestimmte Form festzulegen. Das Bonus-Malus-System entspricht zwar der Logik von WoV am besten, schafft aber erhebliche Probleme bei der Bestimmung der externen Faktoren und kann sich auf die langfristige Qualität in der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe nachteilig auswirken. Daher ist es ratsam, dem Regierungsrat die Kompetenz zu delegieren, Anreizsysteme zu schaffen. Mit dieser Konzeption kann sichergestellt werden, dass in diesem Bereich weitere Erfahrungen gesammelt und umgesetzt werden können und dadurch auch der Anschluss an künftige Entwicklungen nicht verpasst wird. Die vorgeschlagene Delegation an den Regierungsrat bedingt, dass das Gesetz gewisse Leitlinien festlegt. Diese Rahmenbedingungen sehen beispielsweise vor, dass das Anreizsystem nicht dazu führen darf, Beschlüsse des Kantonsrates zu umgehen. Reservemittel dürfen also nicht für Zwecke eingesetzt werden, welche der Kantonsrat oder der Regierungsrat ausdrücklich abgelehnt haben.

Ein weiteres Element der Verwaltungsführung unter WoV ist die Wirtschaftlichkeit. Dazu gehört die Möglichkeit gewerblicher Randnutzung bestehender Kapazitäten einer Dienststelle. Allerdings kann die gewerbliche Tätigkeit auch Probleme aufwerfen. Zum Beispiel haftet der Staat für das privatwirtschaftliche Verhalten seiner Dienststellen.

Die gewerbliche Tätigkeit soll nicht zu einer systematischen Konkurrenzierung Privater führen. Den Dienststellen der Verwaltung soll es aber möglich sein, gewisse Leistungen auch auf

⁹ Vgl. weiter hinten: 3.7.

¹⁰ Vgl. weiter hinten: 4.2.2.

dem Markt anbieten zu können. Für derartige gewerbliche Leistungen sind jedoch bestimmte Rahmenbedingungen einzuhalten:

- Das Angebot soll einen konkreten Bezug zum Kerngeschäft der betreffenden Dienststelle haben.
- Sie dürfen im Verhältnis zur Hauptaufgabe nur von geringem Umfang sein und den Leistungsauftrag grundsätzlich nicht ausweiten.
- Die gewerblichen Leistungen müssen kostendeckend sein. Es darf keine Marktverzerrung stattfinden.
- Sie dürfen die Erfüllung der Hauptaufgabe nicht beeinträchtigen.

Nach dem Legalitätsprinzip bedarf die Ermächtigung des Staates zu privatwirtschaftlichem Handeln einer formellen gesetzlichen Grundlage im Einzelfall. Handelt es sich allerdings nur um eine Nebentätigkeit oder eine Randnutzung vorhandener Investitionen, so braucht die gesetzliche Grundlage den Umfang und die Grundzüge der Tätigkeit nicht im Einzelnen zu bestimmen, weil sich diese Elemente aus der Hauptaufgabe ergeben. Daher kann eine generelle Norm, verbunden mit einer zentralen Kontrolle durch den Regierungsrat, genügen.

Die Vergabe von Aufträgen an Dritte oder die Auslagerung von einzelnen Teilaufgabenbereichen (Contracting Out) hat in den vergangenen Jahren vermehrt Eingang bei der staatlichen Leistungserbringung gefunden. Die Auslagerung von Teilleistungen wird insbesondere für Aufgaben vorgesehen, welche die Verwaltung intern aus Kapazitätsgründen oder mangels ausreichenden eigenen Fachwissens nicht oder nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand selber erbringen kann. Solche Fremdvergaben sind also sinnvoll, wenn Dritte die Aufgabe günstiger oder qualitativ besser erfüllen können. Aufträge an Dritte erfordern im Solothurner Modell die Bewilligung des Regierungsrates¹¹. Eine gesetzliche Grundlage ist aber dann erforderlich, wenn nicht nur die eigentliche Leistungserstellung, sondern die Verantwortung für die Produkteerstellung an Dritte delegiert wird.

3.8 Ausgestaltung der Finanzkontrolle¹²

Der Reformprozess unter WoV macht eine Verstärkung der Finanzkontrolle erforderlich. Mit einer Stärkung der Stellung der Finanzkontrolle und der Betonung ihrer Unabhängigkeit von Regierung und Parlament soll diesen neuen Anforderungen Rechnung getragen werden.

Die Bestimmungen zur Finanzkontrolle im neuen WoV-Gesetz lehnen sich stark an das Mustergesetz der Fachvereinigung der Kantonalen Finanzkontrollen und an das Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0) an. Sie wird als fachlich selbständige und unabhängige Revisionsstelle ausgestaltet. Obwohl sie nach wie vor in die Verwaltung eingebunden und dem Finanzdepartement administrativ zugeordnet ist, wird ihre Unabhängigkeit durch eine erhöhte Eigenverantwortlichkeit bei der Festlegung der von ihr benötigten Ressourcen gestärkt. Sie bestimmt und verantwortet die von ihr benötigten

¹¹ Vgl. dazu: Botschaft (FN 6), S. 59.

¹² Vgl. dazu: Botschaft (FN 6), S. 33f.

Mittel (Sach- und Personalaufwand) selber gegenüber dem Parlament. Das zuständige Departement oder der Regierungsrat haben demnach keine Einflussmöglichkeit auf die von ihr angebehrten Ressourcen.

Die Aufgaben der Finanzkontrolle werden auf die neuen Anforderungen von WoV ausgerichtet. Ihre Prüfungstätigkeit wird sich vermehrt auf die Leistungs- und Wirkungsseite verlagern¹³. Ihre Finanzaufsicht umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung. Der Revisionsauftrag umfasst auch WoV-spezifische Elemente wie die Prüfung der Kostenrechnung, der Richtigkeit der Berichterstattung oder der Einhaltung der Rahmenbedingungen von WoV.

Die Aufgaben der externen und internen Revisionsstelle werden von einer einzigen Institution, der Finanzkontrolle, wahrgenommen (monistisches Finanzaufsichtssystem). Die Finanzkontrolle unterstützt sowohl den Kantonsrat bei der Oberaufsicht über die Verwaltung als auch den Regierungsrat bei der Dienstaufsicht. Sie unterstützt nebst der Finanzkommission alle kantonsrätlichen Kommissionen mit Oberaufsichtsfunktion.

An der bestehenden Organisationsform soll festgehalten werden, da sich diese in der Vergangenheit bewährt hat und unserem politischen System entspricht. Eine Loslösung der Finanzkontrolle aus der Verwaltung hätte zudem den Nachteil, dass der Regierungsrat die Finanzkontrolle als wichtiges Instrument der internen Revision für die Dienstaufsicht verlieren würde. Wesentlich ist, dass die Finanzkontrolle durch andere Massnahmen (wie Budgetautonomie, selbständige Festlegung des Prüfprogrammes, keine Belastung durch Vollzugsaufgaben, etc.) in ihrer Unabhängigkeit und Selbständigkeit gestärkt wird.

Die Finanzkontrolle nimmt nach bisheriger Praxis und auch nach der vorliegenden Konzeption keine Controllingaufgaben wahr. Das Controlling dient der Unterstützung der Führung; die Finanzkontrolle hingegen übt ihre Finanzaufsichtsfunktion als unabhängige Stelle aus, ohne dass sie sich in die Führungsverantwortung in der Verwaltung einbindet. In der Lehre wird denn auch gefordert, dass eine klare Trennung zwischen Controlling und Revision angestrebt werden sollte, damit die Finanzkontrolle „zu ihrer notwendigen Unabhängigkeit zurückfindet“¹⁴. Die Abgrenzung und das Zusammenspiel beider Bereiche wird wie folgt definiert¹⁵: „Während das Controlling mit Zahlen operiert, die es grundsätzlich als richtig erachtet, ist es die Aufgabe der Revision, diese Richtigkeit zu hinterfragen. Controlling baut Systeme zur Planung, Information und Kontrolle auf, betreibt sie und ist dafür besorgt, sie auf aktuellem Stand zu halten. Es erfasst und interpretiert die notwendigen Daten und steht dazu permanent in Kontakt mit den Verwaltungsstellen. Es ist Teil der Verwaltung. Revision hingegen prüft lediglich das richtige Funktionieren der Systeme und die Einhaltung von Richtlinien. Sie ist nicht Teil der geprüften Verwaltung.“

¹³ KUNO SCHEDLER, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien 1995, S. 175.

¹⁴ SCHEDLER, Ansätze (FN 13), S. 180.

¹⁵ SCHEDLER, Ansätze (FN 13), S. 180f.

4. Demokratische Steuerungsinstrumente von WoV

Politische Steuerung kann nur dann wirksam und erfolgreich sein, wenn die politischen Entschiede auf die mittelfristige Entwicklung ausgerichtet werden. Staatliches Handeln kann dabei auf mehreren Steuerungsschienen beeinflusst werden: Neben der Rechtsetzung sollen die Planungsschiene und die Budgetierungsschiene mehr Gewicht erhalten.¹⁶ Im Bereich der Rechtsetzung, also der normativen Steuerungsschiene, ändert sich aus demokratischer Sicht zunächst wenig (vgl. aber die Ausführungen zur Globalbudgetinitiative, unter 4.5.2). Wesentliche Erneuerungen erfahren hingegen die Bereiche der Budgetierung und der politischen Planung.

Auf der Budgetierungsschiene wurde bis anhin hauptsächlich eine Ressourcensteuerung vorgenommen. Mit der Verknüpfung von Leistungen und Finanzen wird die Leistungsseite in den Budgetbereich aufgenommen. Gleichzeitig werden Ziele formuliert, deren Erreichung mittels Indikatoren geprüft wird. Die Planungsschiene ermöglicht die Leistungs- und Wirkungssteuerung der staatlichen Aufgaben und wird von Parlament und Regierung gemeinsam, im Sinne eines kooperativen Verständnisses der Gewaltenteilung, wahrgenommen.

4.1 Steuerungskompetenzen der Regierung

Die Regierung trägt für die politische Planung die flächendeckende Verantwortung. Insbesondere *Legislaturplan*, *integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)* und *Jahresplan* sind unter WoV sehr wirksame Instrumente in der Hand von Regierung und Departementen, um Politik und Verwaltung auf die Ziele der Regierung auszurichten. Gleichzeitig dienen sie aber auch als Informations- und Kommunikationsgefäß gegenüber der Legislative.¹⁷

4.1.1 *Legislaturplan*

Der *Legislaturplan* ist das politische Führungsinstrument der Regierung für die Dauer einer Amtsperiode. Die Regierung setzt darin die Schwerpunkte ihrer Politik (Wirkungsziele) für ausgewählte Aufgabenbereiche, wobei sie ihren Plan bis auf die Ebene der Produktegruppen herab konkretisieren kann (Leistungsziele). Gleichzeitig bestimmt sie darin, welche Ziele mit welchen (finanziellen) Mitteln und in welchen Fristen erreicht werden sollen. Somit können die absehbaren Konsequenzen für das Globalbudget aufgezeigt werden. Die Fristen haben dabei die Bedeutung von Meilensteinen, welche darstellen, mit welchen Schritten der Weg zum gesteckten Ziel erreicht werden soll.

Der *Legislaturplan* ist nicht flächendeckend, sondern beschlägt nur die wichtigsten Veränderungen, die beabsichtigt sind.

¹⁶DANIEL BRÜHLMEIER/ THEO HALDEMAN/ PHILIPPE MASTRONARDI/ KUNO SCHELDER, Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien 2001, S. 3.

¹⁷BRÜHLMEIER ET AL., Politische Planung (FN 16), S. 3, 84.

Die Regierung legt dem Parlament den Legislaturplan möglichst bald nach der Gesamterneuerungswahl zur Kenntnisnahme vor. Dieses hat dann die Möglichkeit, mittels Planungsbeschluss¹⁸ oder Auftrag¹⁹ darauf Einfluss zu nehmen.²⁰

Mit dem Jahresbericht informiert die Regierung über den jeweiligen Stand der Umsetzung des geltenden Legislaturplanes und am Ende der Legislatur wird über den gesamten Plan Rechenschaft abgelegt²¹.

Für das Parlament und die Öffentlichkeit dient der Legislaturplan als Informationsinstrument, während er für die Regierung selbst vor allem als Mittel zur Planung, Steuerung und Kontrolle der eigenen Zielerreichung dienen kann²².

4.1.2 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

Der *integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)* ist die zentrale, flächendeckende, rollende Planung der Aufgaben und Mittel des Staates. Er wird von der Regierung jährlich auf jeweils vier Jahre hinaus erstellt. Er setzt die Vorgaben aus dem Legislaturplan zu den übrigen Aufgaben und Mitteln ins Verhältnis und verknüpft Leistungen und Finanzen auf der Ebene Aufgabenbereich. Damit formuliert er die Vorgaben, welche in den Globalbudgets auf der Ebene der Produktgruppen umzusetzen sind und schafft somit einen mittelfristigen Ausblick über die Perspektiven zu den Zielsetzungen auf Aufgabenbereichs- und Produktgruppenebenen (Tendenzen, Probleme, allgemeine Ausrichtung der Massnahmen). Dieser Ausblick enthält aber nicht nur Prognosen, sondern auch politische Absichtserklärungen²³.

Der Planungsprozess verläuft sowohl von oben nach unten als auch von unten nach oben und ist so auszugestalten, dass er die Kohärenz unter den Planungen der verschiedenen Dienststellen gewährleistet.²⁴

Die Erarbeitung der Planungsgrundlagen geschieht ohne Mitwirkung des Parlaments. Dieses nimmt den IAFP lediglich zur Kenntnis. Die Regierung kann aber seine Mitwirkung indirekt veranlassen, indem sie gestützt auf ihre Einschätzung der Lage dem Parlament zu einzelnen Aufgabenbereichen einen Planungsbeschluss beantragt. Das Parlament kann aber auch seinerseits, aufgrund der Berichte der Regierung, von sich aus Planungsbeschlüsse²⁵ fassen oder Aufträge²⁶ erteilen. Weiter kontrolliert das Parlament im Rahmen seiner Oberaufsicht die Umsetzung der Pläne.²⁷

Im IAFP sind folgende Elemente der Aufgaben- und Finanzentwicklung miteinander in Beziehung zu setzen: die prognostizierten Einnahmen und Ausgaben insgesamt und jeweils nach den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenarten. Die prognostizierten Leistungen nach Aufgabenbereichen und Produktgruppen. Die künftigen Problemfelder, die heutigen Hand-

¹⁸Vgl. weiter hinten: 4.3.1.

¹⁹Vgl. weiter hinten: 4.3.2.

²⁰ Vgl. dazu: Botschaft (FN 6), S. 49f.; BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 302f.

²¹ BRÜHLMEIER ET AL., Politische Planung (FN 16), S. 137.

²² BRÜHLMEIER ET AL., Politische Planung (FN 16), S. 15.

²³ BRÜHLMEIER ET AL., Politische Planung (FN 16), S. 90.

²⁴ Vgl. dazu: Botschaft (FN 6), S. 50; BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 303f.

²⁵ Vgl. weiter hinten, Nr. 4.3.1.

²⁶ Vgl. weiter hinten, Nr. 4.3.2.

lungsspielräume sowie die Höhe der Steuersätze und der Verschuldung. Somit schafft er namentlich im Investitionsbereich Klarheit über die Entwicklung des Finanz- und Verwaltungsvermögens (Substanz).²⁸

Ziele des Legislaturplans können durch die Regierung abgeändert werden, wenn unerwünschte Entwicklungen neue Massnahmen erforderlich machen (Massnahmenplan). Bedingen diese Massnahmen eine Änderung der Rechtsordnung, so sind die Beteiligungsrechte des Volkes und des Parlamentes zu wahren. Der Rest kann, unter Vorbehalt gewisser Mitwirkungsrechte des Parlamentes (etwa bei wichtigen Verwaltungsakten und im Budgetbereich) von der Regierung in eigener Kompetenz verwirklicht werden. Neue Massnahmen und Abänderung der Ziele des Legislaturplanes dürfen aber nur bei gewichtigen Gründen erfolgen, wie beispielsweise bei grösseren Konjunkturreinbrüchen, nicht planbaren Einnahmeausfällen und nicht voraussehbarem Aufgabenwachstum²⁹.

4.1.3 Jahresplan

Der *Jahresplan* ist das Steuerungsinstrument der Departemente. Er konkretisiert den Legislaturplan und den IAFP auf Stufe Verwaltung. Er ist Grundlage des verwaltungsinternen Controllings und dient auch der Oberaufsicht des Parlaments als Basis für den Soll-Ist-Vergleich.

4.2 Steuerungskompetenzen des Parlaments

4.2.1 Budgetstruktur

Die *Budgetstruktur* bestimmt die Kompetenzgrenze zwischen Legislative und Exekutive bei der Globalbudgetierung und ist somit Sache des Parlaments. Sie sagt für jede Staatsaufgabe aus,

- auf welcher Globalisierungsstufe das Parlament den rechtlich verbindlichen Finanzsaldo festlegen darf (Finanzseite des Globalbudgets, Saldovorgabe) und
- auf welcher Ebene der Aufgabenerfüllung das Parlament die Wirkungs- oder Leistungsziele bestimmen darf (Leistungsseite des Globalbudgets, Produktegruppe).

Der Steuerungsgehalt auf der finanziellen Seite des Budgets wird zwar geschwächt; aufgrund des Ausbaus der Steuerungsmöglichkeit im Bereich der Aufgaben wird dieser Verlust aber hinlänglich kompensiert³⁰.

Das Parlament beschliesst die Budgetstruktur – gewissermassen den neuen „Kontenplan“ – jeweils auf vier Jahre, indem es für jeden Aufgabenbereich (oder für die entsprechende Dienststelle) die Ebene seiner Kompetenzen festlegt. Es kann dabei die von der Verwaltung entworfene Definition der Produktgruppen übernehmen, darf diese aber durch weitere Pro-

²⁷BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 303f.

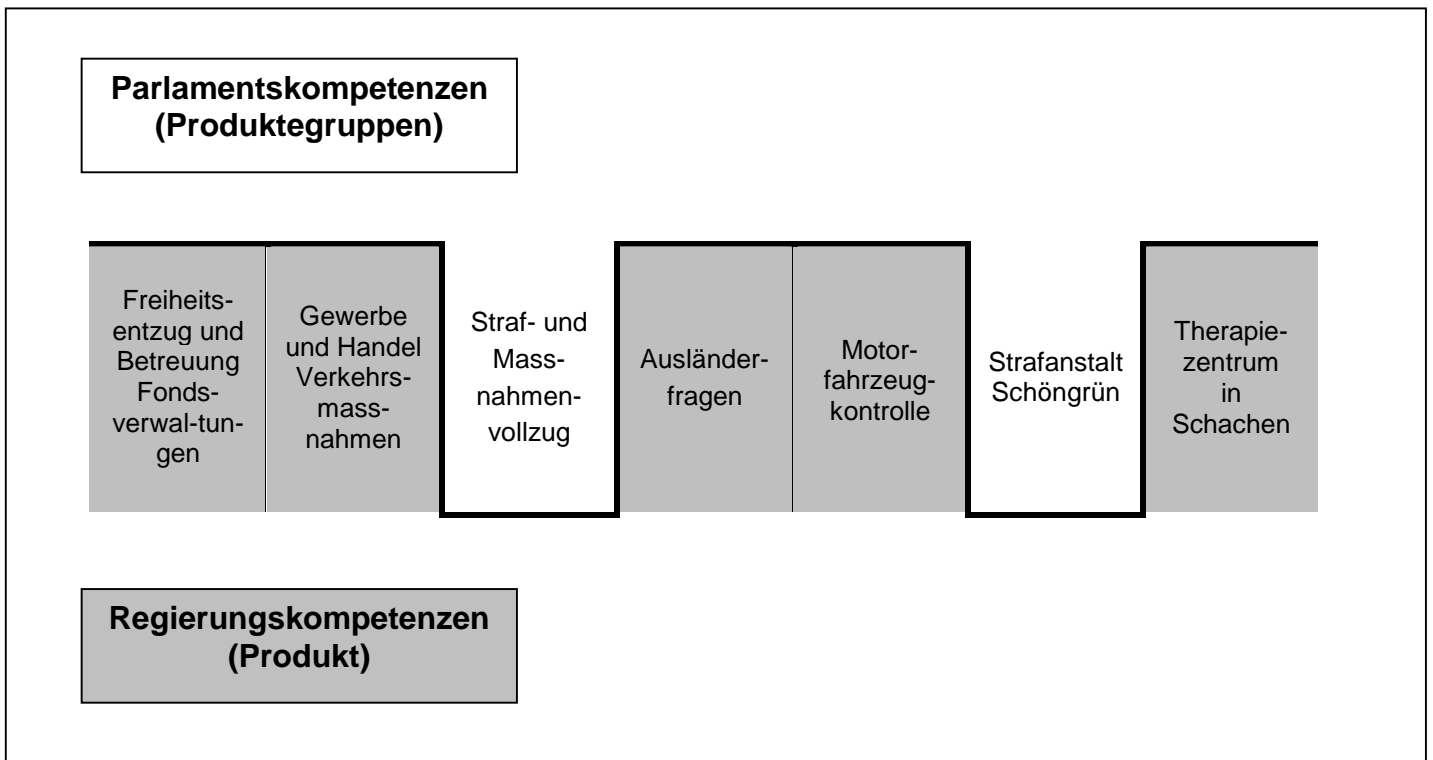
²⁸BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 303f; BRÜHLMEIER ET AL., Politische Planung (FN 16), S. 117.

²⁹BRÜHLMEIER ET AL., Politische Planung (FN 16), S. 111ff., 118, 136.

³⁰BRÜHLMEIER ET AL., Politische Planung (FN 16), S. 95f.

dukte ergänzen oder um einzelne Produkte kürzen. In politisch umstrittenen Bereichen mag es die Ebene, auf welcher es die Produktegruppe definiert, tiefer setzen, in Routinebereichen höher. Dadurch nimmt die Kompetenzgrenze eine „Zinnenstruktur“ an, welche durch die ganze Verwaltung läuft. In der Regel wird die Finanzseite stärker globalisiert als die Leistungsseite, so dass für mehrere Produktegruppen eine gemeinsame Saldovorgabe beschlossen wird.

**Mögliche „Zinnenstruktur“ des Beschlusses über die Budgetstruktur
(fiktives Beispiel zum Amt für öffentliche Sicherheit im Kanton Solothurn)**



Die vorgeschlagene *Kompetenzaufteilung* sieht dabei vor, dass das Parlament für jedes Globalbudget einen Saldo von Aufwand und Ertrag festlegt und für jede Produktegruppe die Ziele bestimmt. Die Indikatoren und Standards der Produktegruppe sowie alle Elemente auf der Ebene der Produkte werden von der Regierung bestimmt, welche auch die Aufteilung der Saldovorgaben auf die Produkte vornimmt.

4.2.2 Mehrjährige Globalbudgets

Das *mehrjährige Globalbudget* ist das mittelfristige budgetäre Steuerungsinstrument des Parlamentes. Für jeden in der Budgetstruktur definierten Bereich (Aufgabenbereich oder Dienststelle) beschliesst das Parlament eine mehrjährige Saldovorgabe und für jede Produktegruppe einen Leistungsauftrag (in Form von Zielen). Dieser Beschluss bindet die Regierung und er-

mächtigt sie, Verpflichtungen einzugehen. Das Parlament kann seine Vorgaben allerdings im Voranschlag ändern, soweit keine rechtlichen Bindungen entgegenstehen.

4.2.3 Voranschlag

Der *Voranschlag* ist das kurzfristige budgetäre Steuerungsinstrument des Parlamentes. Auf der Ebene der Globalbudgets enthält er die aus den mehrjährigen Globalbudgets abgeleiteten Jahresziele und Jahrestanchen. Auf der Ebene Gesamtstaat fasst er die Saldovorgaben der Globalbudgets zum Staatsbudget zusammen.

Mit der Festlegung der Budgetstruktur, dem Beschluss des Globalbudgets und des Voranschlags wird die substantielle Einflussnahme der Legislative verbessert. Mittels griffigen Zielvorgaben im Rahmen der Leistungsaufträge kann sie ihre Steuerung qualitativ verstärken. Dies wiegt den Verlust an Detailkompetenz in der Ressourcensteuerung mehr als auf.

4.3 Indirekte parlamentarische Steuerungsinstrumente

4.3.1 Planungsbeschluss

Das Parlament nimmt den Legislaturplan und IAFP nur zur Kenntnis, weil diese in den Kompetenzbereich der Regierung gehören³¹. Das Parlament soll aber auf die Planung Einfluss nehmen können, indem es dazu Anstoss gibt oder daran Korrekturen vornimmt. Dazu dient der *Planungsbeschluss*. Damit kann die Legislative die Exekutive verpflichten, eine Staatsaufgabe in bestimmter Richtung zu entwickeln. Dies kann jederzeit geschehen; zu Beginn der Amtsperiode können Planungsbeschlüsse gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des Legislaturplans verabschiedet werden. Der Planungsbeschluss setzt der Regierung eine Richtlinie, welche Vorrang vor deren eigener Planung hat. Kollidieren also die jeweiligen Vorstellungen, so haben die Vorgaben des Parlaments Vorrang.

Politische Pläne besitzen in der Regel keinen rechtsverbindlichen Charakter. Dies wäre auch sinnlos, da sie mitunter auf Annahmen und Prognosen basieren, die je nach Entwicklung angepasst werden müssen. Somit kann die Regierung beim Vorliegen von wichtigen Gründen davon abweichen. Gleiches muss demnach auch gegenüber den Vorgaben des Parlaments gelten.³²

Der Planungsbeschluss stellt formell betrachtet einen behördenverbindlichen verfahrensleitenden Beschluss dar, der die Regierung beauftragt, im Rahmen der Planung bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze oder Kriterien zu beachten und Massnahmen zu berücksichtigen. Daher ergeht er in Form eines einfachen Parlamentsbeschlusses und untersteht keinem Referendum.³³

³¹Vgl. weiter vorne: Nr. 4.1.1 und 4.1.2.

³²Vgl. dazu: Botschaft (FN 6), S. 50f.

³³BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 312f.

Ein Planungsbeschluss, der den Gesetzgebungsbereich betrifft, gestattet dem Parlament, in einem frühen Stadium des Rechtsetzungsverfahrens Weichen zu stellen, und schafft somit die Möglichkeit, im Rahmen der eigenen Rechtsetzungskompetenzen eine Führungsrolle wahrzunehmen.³⁴

Betrifft der Planungsbeschluss hingegen einen Regierungsbereich, so stellt dies eine Beteiligung der Legislative am wichtigen Prozess der Politikgestaltung dar, so wie es dem kooperativen Verständnis der Gewaltenteilung entspricht. Die eigentliche Führungsentscheidung (das Treffen der Massnahmen) verbleibt aber bei der Regierung, während die Festlegung der allgemeinen politischen Richtung (Ziele) dem Parlament zugewiesen wird. Dies entspricht am ehesten den Kriterien der Legitimation und Eignung. Anders formuliert, erhält die Regierung die Entscheidungskompetenz und das Parlament die Richtlinienkompetenz. Der Planungsbeschluss entfaltet somit in diesem Bereich die Wirkung einer Richtlinie, welche die Planung der Regierung anleitet.³⁵

4.3.2 Auftrag

Der *Auftrag* ist das indirekte Steuerungsinstrument des Parlaments und umfasst sämtliche Bereiche staatlicher Aufgabenerfüllung. Wie die klassische Motion verpflichtet er die Regierung, das Parlament bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Darüber hinaus dient er auch als Richtlinie gegenüber der Regierung in Bereichen, welche dieser zur Verantwortung zugewiesen sind. So dient er im Budgetbereich insbesondere dazu, die Produkteebene indirekt zu steuern, im Rechtsetzungsbereich dazu, Einfluss auf die Verordnungsebene zu nehmen. In beiden Fällen ist die Regierung jedoch nicht an den Auftrag gebunden, sondern darf davon abweichen, wenn sie dafür gute Gründe hat. Sie muss allerdings darüber Rechenschaft ablegen. Die Kompetenzordnung bestimmt also nicht über die Zulässigkeit eines Auftrages, sondern nur über dessen Wirkung.

Der Planungsbeschluss³⁶, der eine enge Verwandtschaft zum Auftrag aufweist, kann als eine formalisierte Variante des Auftrages bezeichnet werden, dem mehr politisches Gewicht zukommt. Inhaltlich stellt er zwar ebenfalls einen Auftrag dar, formell handelt es sich aber um einen selbständigen (Planungs-) Beschluss des Parlaments.³⁷

Weil beide Instrumente gleiche Ziele erreichen, müssen ihnen zwei getrennte Anwendungsbereiche zugewiesen werden. Der Auftrag ist das subsidiäre Instrument für alle Forderungen (Ziele und Mittel der Politik), der Planungsbeschluss das spezielle Gefäss für die politischen Ziele im Rahmen der politischen Planung.³⁸

Der Vorteil des Auftrages ist seine grosse Flexibilität. Mit ihm kann das Parlament zukünftige Entscheide steuern, und er dient ebenso für langfristige wie für kurzfristige Erwartungen an die Regierung. Indem er im Kompetenzbereich der Regierung lediglich als Richtlinie wirkt, von der aber in begründeten Fällen abgewichen werden darf, respektiert er einerseits die gel-

³⁴BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 312f.

³⁵BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 312f.

³⁶Vgl. weiter vorne: Nr. 4.3.1.

³⁷BRÜHLMEIER ET AL., Politische Planung (FN 16), S. 132f.

³⁸BRÜHLMEIER ET AL., Politische Planung (FN 16), S. 133f.

tende Zuständigkeitsordnung und schafft gleichzeitig die Möglichkeit, dass gewichtige parlamentarische Interessen bei der Umsetzung berücksichtigt werden.

Auch auf Bundesebene ist der Auftrag bekannt. Art. 171 BV bestimmt, dass das Parlament dem Bundesrat Aufträge erteilen kann. Der Antrag der Staatspolitischen Kommissionen (SPK) sah vor, dass im Bezug auf die Rechtswirkung eines Auftrages zwischen Weisungs- und Richtliniencharakter unterschieden werden soll; ein Auftrag wirkt im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf³⁹. Dieser Vorschlag fand aber keinen verbindlichen Eingang in die neue Bundesverfassung. Einzig im Bereich der Leistungsaufträge wurde diese differenzierte Rechtswirkung umgesetzt. Art. 171 BV enthält heute eine sehr offen gehaltene Formulierung, welche im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)⁴⁰ konkretisiert wurde. Als Instrument wurde die Motion beibehalten, jedoch deren Anwendungsbereich auf sämtliche Bereiche staatlicher Tätigkeit ausgeweitet. Auch hier wird zwischen den beiden Kompetenzbereichen unterschieden, jedoch keineswegs so differenziert, wie es der Antrag der SPK vorsah. Betrifft die Motion den Geschäftsbereich des Bundesrates, so kann er entweder „gehorsam“, in dem er die gewünschte Massnahme trifft, oder aber er kann die Kompetenz an das Parlament zurückdelegieren, indem er einen entsprechenden Erlassentwurf vorlegt⁴¹. Auf diese Weise wird allerdings u. E. nicht nur die Gewaltenteilung zugunsten des Parlaments verschoben, sondern auch die funktionale Gleichwertigkeit der beiden politischen Behörden verletzt.

4.3.3 *Politischer Indikator*

Der *politische Indikator* ist eine besondere Ausgestaltung des Auftrags. Das Parlament kann damit die Regierung verpflichten, einen Indikator, den diese selber nicht vorsehen würde, zu definieren. Damit wird dem Parlament die Möglichkeit gegeben, aus eigener Sicht zu prüfen, ob die angebotenen Informationen für jene Fragen relevant sind, welche für die politische Wirkungsbeurteilung wichtig sind. Nur so kann das parlamentarische Informationsbedürfnis gedeckt und die politische Sicht der Legislative im administrativen Indikatorensystem gewahrt werden.⁴²

Jede Kommission des Parlaments soll Anrecht auf eine beschränkte Anzahl solcher politisch wichtiger und meist aufwändiger Indikatoren haben.

³⁹ BBl 1997 III 245.

⁴⁰ SR 171.11; Der Entwurf des Parlamentsgesetzes kann unter: http://www.parlament.ch/D/Veroeffentlichungen/Kommissionsberichte/PG_Entwurf_d.pdf (7. 1. 03) abgerufen werden.

⁴¹ Vgl. dazu BBl 2001 IV 3501ff. (Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, vom 1. 3. 01) und BBl 2001 V 5453f. (Stellungnahme des Bundesrates, vom 22. 8. 01).

⁴² Vgl. dazu: Botschaft (FN 6), S. 25; BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 314f.

4.4 Parlamentarische Sanktionsmittel

4.4.1 *Detaillierung des Globalbudgets*

Ein Auftrag erfüllt seine Steuerungsfunktion natürlich nur dann, wenn ihm die Regierung Folge leistet. Um die Gefahr einer Nichtbefolgung eines parlamentarischen Auftrages zu dämmen, wurden spezifische Sanktionsmöglichkeiten entwickelt, welche eine Rücknahme der delegierten Kompetenzen vorsehen.

Eines dieser Sanktionsmittel stellt die *Detaillierung des Globalbudgets* dar. Sie wirkt gegenüber unerfüllten Aufträgen im Budgetbereich und soll dann zur Anwendung kommen, wenn die Umsetzung eines beschlossenen Auftrags um ein Jahr überfällig ist. In diesem Fall kann das Parlament die in der Budgetstruktur vorgenommene Delegation von Entscheidungskompetenzen im Einzelfall zurücknehmen, und für ein bestimmtes Produkt eine besondere Saldovorgabe beschliessen und/oder einen Leistungsauftrag erteilen.⁴³

Mit dieser Sanktionsmöglichkeit erhält das Parlament ein Instrument, mit dem es seine Oberaufsicht, welche auch die Kontrolle der Auftragsausführung beinhaltet, sicherstellen kann. Gleichzeitig wird nach aussen manifestiert, dass die erweiterte Kompetenz der Regierung im Budgetbereich lediglich eine delegierte ist, die vom Parlament, bei gegebenen Voraussetzungen, vorübergehend zurückgenommen werden kann.

4.4.2 *Parlamentarische Initiative*

Die *parlamentarische Initiative* ist ebenfalls eine Sanktion. Sie greift nur, wenn ein Planungsbeschluss oder ein Auftrag durch die Regierung nicht erfüllt wird und das Parlament anstelle der Regierung selbständig eine Massnahme treffen will. Somit stellt die parlamentarische Initiative eine Ersatzvornahme dar, welche im Konfliktfall zum Zuge kommt. Das Parlament ist dabei an seine Gesetzgebungskompetenz gebunden, muss aber das Vorverfahren nicht durch die Regierung führen lassen.⁴⁴

4.5 Steuerungsinstrumente des Volkes (Volksrechte)

4.5.1 *Volksauftrag*

Mit einem *Volksauftrag* kann eine gewisse Anzahl Stimmberechtigter dem Parlament zu Fragen der politischen Planung, der Rechtsetzung oder anderen Themen, auch solchen, welche im Geschäftsbereich der Regierung liegen, schriftlich einen Antrag stellen. Damit stellt der Volksauftrag eine erweiterte Form der Volksmotion dar. Die Ausdehnung dieses Volksrechtes ist eine Folge der Ausweitung der Kompetenzen des Parlamentes, welche insbesondere den Planungs-, aber auch den Budgetbereich betreffen. Es geht beim Volksauftrag nicht darum, einen allfälligen Machtverlust zu kompensieren (diese Aufgabe übernimmt die Globalbudge-

⁴³Vgl. dazu: Botschaft (FN 6), S. 25; BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 316.

⁴⁴Vgl. dazu: Botschaft (FN 6), S. 25; BRÜHLMEIER ET AL., Musterrahmenerlass (FN 2), S. 315f.

tinitiative⁴⁵), sondern darum, die Mitwirkungsrechte des Volkes an die neue Umschreibung der Kompetenzen des Parlaments anzupassen.

4.5.2 Globalbudgetinitiative

WoV verstärkt die Steuerungskompetenzen von Parlament und Regierung auf dem Wege der politischen Planung und der Budgetierung. Aufgaben, die bisher in Rechtssatzform umschrieben worden sind, können neu als Leistungsaufträge formuliert und damit dem Referendum und der Initiative entzogen werden, da die Planungsbeschlüsse, die Aufträge und die Globalbudgets nicht unter die den Volksrechten unterstellten Beschlüsse des Kantonsrates fallen. Dadurch wird das bisherige Kompetenzgefüge zu Lasten des Volkes verschoben.

In einem demokratisch aufgebauten Staat muss ein Machtzuwachs gerecht unter den Organen verteilt werden. Das Budgetverfahren eignet sich allerdings schlecht für die direktdemokratische Mitwirkung, da jährlich und innerhalb von kurzen Fristen entschieden werden muss. Daher soll auf ein Globalbudgetreferendum verzichtet werden. Möglich ist einzig ein Initiativrecht, das sich auf die mehrjährige Globalbudgetperiode bezieht.

Zu beachten ist ferner, dass der Voranschlag eine Einheit darstellt, in welcher die Änderung eines Teils Auswirkungen auf das Ganze hat. Das Parlament muss daher eine gewisse Gestaltungsfreiheit behalten können. Die Globalbudgetinitiative ist aus diesem Grund nur als Anregung zulässig; das Parlament kann einen Gegenvorschlag ausarbeiten und über Anpassungen innerhalb des Voranschlags entscheiden. Gelangt das Parlament zum Schluss, eine Änderung des Steuerfusses sei erforderlich, um die Konsequenzen der Globalbudgetinitiative für den Staatshaushalt zu ziehen, so ist es befugt, diese mit der gleichen Abstimmungsfrage dem Volk vorzulegen. Dies entspricht dem Grundsatz der Koppelung von Leistungen und Finanzen unter WoV, der für das Volk ebenso gelten soll wie für das Parlament. Die Änderung des Steuerfusses gehört als Mittel der Finanzierung des Volksbegehrens zur gleichen Materie wie die Globalbudgetinitiative.

Als Volksinitiative ist die Globalbudgetinitiative an das Prinzip der Einheit der Materie gebunden. Dies bedarf der Präzisierung, weil im Finanzbereich alles sachlich zusammenhängt, im Leistungsbereich jedoch nicht. WoV schafft mit der Verknüpfung von Leistungen und Finanzen eine neue Problematik für die Definition dieser Zulässigkeitsgrenze. Die unverfälschte Willensbildung der Stimmbürgerschaft erfordert, dass stärker auf die Leistungsseite abgestellt wird. Um Rechtssicherheit zu schaffen, ist klarzustellen, dass sich die Initiative auf ein einzelnes, bestimmtes Globalbudget beziehen muss, und dass der Kantonsrat für allfällige Kompensationen in anderen Bereichen zuständig ist. Die Globalbudgetinitiative kann also nicht dazu benutzt werden, den Haushalt an einer Stelle aufzustocken und an anderer Stelle abzubauen. Wird dies verlangt, so muss das Parlament entscheiden, welche Forderung als Hauptziel zu verstehen ist und die Initiative mit diesem Inhalt für teilweise gültig erklären. Bei der Regelung der Konsequenzen ist es rechtlich frei, dem Vorschlag der Initianten zu folgen oder einen anderen Weg zu gehen.

⁴⁵ Vgl. anschliessend: Nr. 4.5.2.

Da die Globalbudgetinitiative die Form der Anregung hat, muss sie vom Parlament ausformuliert werden. Dabei ist es aber nicht an die Formulierungen, sondern nur an das erkennbare Ziel der Initiative gebunden. Somit behält das Parlament seine beiden zentralen Verantwortungen im Budgetbereich: die Entscheidung über den Finanzhaushalt als Ganzes und die Wahrung der politischen Ausgewogenheit des Budgets.

Diese Kompetenzverteilung zwischen Volk und Parlament rechtfertigt sich angesichts der Besonderheit des Finanzhaushalts. Hier ist in viel höherem Mass als in der Rechtsetzung jede Änderung eines Teils zugleich eine Veränderung des Ganzen. Die Gesamtverantwortung für das Budget soll beim Parlament verbleiben. Daher muss es auch zuständig sein, den Volksvorschlag in den Finanzhaushalt zu integrieren. Andererseits darf es dies nicht in beliebiger Weise tun. Es muss zwar nicht die Mittel, wohl aber das Ziel der Volksinitiative verwirklichen. In diesem Punkt ist es an die Praxis des Bundesgerichts gebunden, die sinngemäss auf den Budgetbereich übertragen werden muss.

5. Würdigung

Das Solothurner Modell stellt so, wie es vom Regierungsrat vorgeschlagen wird, eine Neuheit dar. Es bildet ein integrales Konzept eines WoV-Kantons. Erstmals wird eine Staatsverfassung ganz auf die politische Steuerung nach den Grundsätzen des New Public Managements ausgerichtet. Das Konzept kennzeichnet sich durch folgende Merkmale:

- Das Staatshandeln im Kanton wird auf neue Verfassungsziele ausgerichtet. Massgeblich sind folgende Verfassungsgrundsätze:
 - Die Koppelung von Leistungen und Finanzen
 - Die Globalisierung der Budgetierung und die entsprechende Delegation von Budgetkompetenzen an die Regierung
 - Die Verpflichtung der Staatsorgane auf wirkungsorientiertes Handeln
 - Die Verpflichtung von Regierung und Verwaltung auf den Dienst an der Öffentlichkeit, d.h. auf Bürger- und Kundenfreundlichkeit.

- Den Vorrang der politischen Prioritäten vor der Managementoptik sichern folgende Institutionen:
 - die Globalbudgetinitiative des Volkes
 - der Volksauftrag an Kantonsrat und Regierungsrat
 - der Auftrag des Kantonsrates an den Regierungsrat.

- Die politische Planung wird mit den Instrumenten von WoV ausgestaltet. Dazu dienen:
 - der Legislaturplan des Regierungsrates
 - der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan des Regierungsrates
 - der Planungsbeschluss des Kantonsrates.

- Für die mittel- und kurzfristige Steuerung von Leistungen und Finanzen sind folgende Kompetenzen vorgesehen:
 - Globalbudget mit Leistungs- und Finanzseite auf drei Jahre pro Dienststelle oder Aufgabenbereich mit Verpflichtungscharakter, beschlossen durch den Kantonsrat
 - jährliches Globalbudget als Ausfluss der dreijährigen Globalbudgets im Voranschlag.

- Die Grundsätze der Verwaltungsführung sind in das WoV-Gesetz integriert:
 - Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung an die Linienorgane
 - Controlling
 - Führung durch Zielsetzung
 - Evaluation der Verwaltungstätigkeit
 - Anreizsystem für die Förderung der Verwaltungsinitiative
 - Gewerbliche Leistungen der Verwaltung an Dritte
 - Aufträge der Verwaltung an Dritte.

- Die Verwaltungskontrolle ist in das WoV-Gesetz integriert:
 - Die Finanzkontrolle wird im gleichen Gesetz geregelt und verselbständigt
 - Das Verhältnis zwischen dem Controlling durch die Linie und den Regierungsrat einerseits, der Kontrolle durch den Kantonsrat andererseits, wird geklärt.

Das Solothurner Modell bringt eine Verfeinerung des Konzepts der Gewaltenteilung. Grundlage jeder Machtteilung im demokratischen Staat ist die Gliederung der Kompetenzen nach ihrem politischen Gewicht. Die wichtigsten Fragen gehören in letzter Instanz vor das Volk, die wichtigen ins Parlament und die weniger wichtigen können der Regierung alleine vorbehalten werden. Das demokratische WoV-Konzept wahrt den Vorrang der Rechtsetzung und ihrer herkömmlichen Aufteilung auf Volk, Parlament und Regierung. Es bringt aber eine Dynamisierung des Verhältnisses zwischen den politischen Gewalten im Staat. Es schafft prozessorientierte Institutionen, welche das Zusammenspiel der Behörden fördern und auf einen Entwicklungsprozess ausrichten.

Insgesamt fängt das Solothurner Modell die ökonomische Rationalität ein und macht sie der politischen Rationalität zu Nutze. Die Dimensionen des Strategischen und des Operativen werden in politische Gewichtungen übertragen, die Fristigkeiten des Managements werden in die politischen Abläufe integriert, die Managementinstrumente werden für die Politik aufbereitet. WoV bringt einen Kulturwandel, der eine wirksamere politische Steuerung der Verwaltung ermöglicht.

Anhang: Graphische Darstellung der Machtverschiebungen

	NORMATIV	PLANUNG		BUDGET	
	Rechtsatz	partiell	integriert	Finanzen	Leistungen
VOLK	↘			↗	↗
PARLAMENT	↘		↗	↘	↗
REGIERUNG	→	→	↗	↘	↗
VERWALTUNG	→	→	↗	→	↗

- ↘ Machtverlust
- Keine Veränderung
- ↗ Machtzuwachs