

Erfolgversprechender Ansatz zur Bewältigung der immer komplexer werdenden staatlichen Aufgaben

Pia Stebler, Chefin Amt für Finanzen und Projektleiterin «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung»

Foto: Walter Brülisauer

Seit 1996 läuft im Kanton Solothurn das Projekt «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WoV). In der laufenden Versuchsperiode konnten viele positive Erfahrungen gesammelt werden: Die Steuerung ist auf allen Ebenen wirksamer geworden und die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist auf allen Ebenen gestiegen. Die Resultate aus einer im Jahr 2000 durchgeführten Evaluation des Versuchs waren hinreichend positiv, sodass der Kantonsrat die Regierung beauftragt hat, die Rechtsgrundlagen für die definitive Einführung zu entwerfen. Die definitive und flächendeckende Einführung von WoV ist auf den 1. Januar 2005 geplant.

Im Januar 1996 wurde das Projekt «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WoV) in der solothurnischen Kantonsverwaltung gestartet. Auslöser dieses Reformprojektes war einerseits die negative Entwicklung der Kantonsfinanzen, andererseits die immer höheren Anforderungen an die vielfältigere und komplexere Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung. Mit der versuchsweisen Einführung eines neuen Staatsleitungsmodells sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass

- die Verwaltung als modernes Dienstleistungsunternehmen funktioniert,
- kunden- und leistungsorientiert auftritt,
- aufgrund von Zielvorgaben und Wirkungskontrollen handelt und
- somit insgesamt die Effektivität und Effizienz der Verwaltung gesteigert werden.

Das Projekt wurde bewusst als Versuch gestartet. Zwar waren für die damaligen Projektverantwortlichen die neuen Ansätze der Verwaltungsführung durchaus vielversprechend. In der praktischen Umsetzung waren aber noch zu wenig Erfahrungen vorhanden, als dass eine definitive Lösung zu diesem Zeitpunkt in Frage kam. Vielmehr sollte das neue Verwaltungsmodell zuerst in der Praxis getestet und anschliessend beurteilt werden. Die Evaluation wurde zwischenzeitlich durch ein externes Expertenteam durchgeführt und der Bericht dem Kantonsrat im Jahr 2000 vorgelegt. Die überwiegend positive Beurteilung des WoV-Versuchs veranlasste den Kantonsrat im selben Jahr, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung der Rechtsgrundlagen für die definitive und flächendeckende Einführung von WoV zu beauftragen.

Was ist WoV überhaupt?

WoV ist ein gesamtheitliches Reformprojekt, welches von einer neuen Führungsidee ausgeht: An die Stelle der traditionellen inputorientierten

tritt die wirkungs- und outputorientierte Verwaltungssteuerung. Was bedeutet das?

Die staatlichen Aktivitäten werden nicht mehr über detaillierte Vorgaben zu den einzusetzenden Mitteln (Inputs) gesteuert (beispielsweise die Dienststelle X erhält für Besoldungen einen Kredit von 1 Mio. Franken, für Aufträge an Dritte einen Kredit von 0.1 Mio. Franken, für Büromaterial einen Kredit von 0.05 Mio. Fr.), sondern über Wirkungs- und Leistungsziele. Mit dieser neuen Steuerungsphilosophie wird deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das oberste Ziel jeglicher staatlichen Aktivität die Erzeugung von Wirkungen beim Bürger, oder allgemeiner, beim Empfänger von staatlichen Leistungen ist. Die zentralen Fragen, welche die Entscheidungsträger unter WoV zu stellen und zu beantworten haben, lauten:

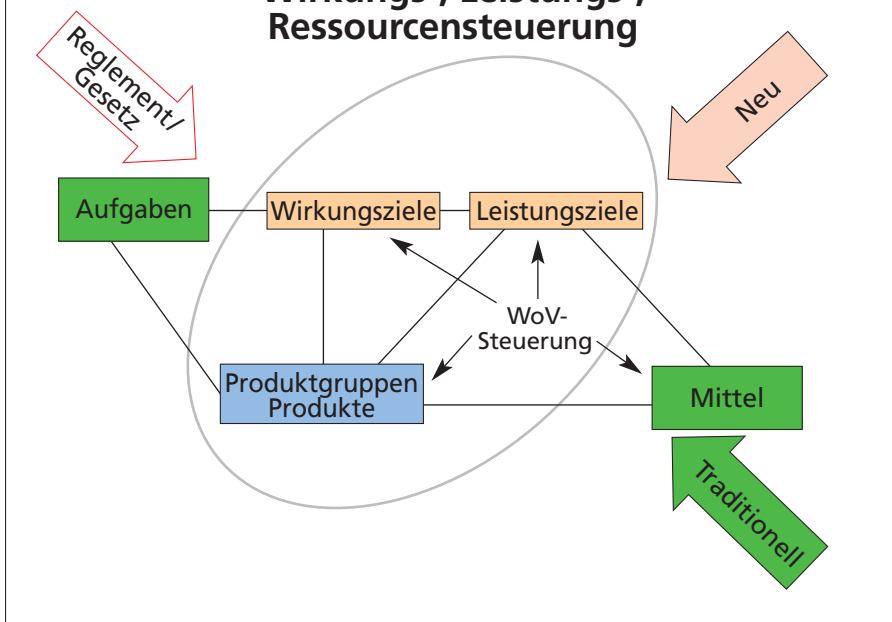
1. Welche Wirkungen sollen durch die staatlichen Leistungen beim Empfänger dieser Leistungen erzielt werden (Wirkungssteuerung)?

WoV-Versuch Kanton Solothurn

1996–2001/2004

- 1.1.1996: Start der Pilotphase mit 10 Verwaltungseinheiten. Die rechtliche Grundlage dazu bildete der sog. Experimentierartikel in der Finanzhaushaltsverordnung. Ebenfalls wurden allgemeine Rahmenbedingungen, welche die wichtigsten WoV-Spielregeln beinhalten, geschaffen und vom Kantonsrat genehmigt.
- 1998: WoV-Versuchsverordnung, befristet bis 2001, maximal um 3 Jahre verlängierbar.
- 2000: externe Evaluation des WoV-Versuchs.
- 2000: Aufträge des Kantonsrates an den Regierungsrat: Strategie zur flächendeckenden Einführung von WoV; Erarbeitung der Rechtsgrundlagen zur definitiven Einführung von WoV.
- 2001: Vorlegung der Strategie durch den Regierungsrat (Planungsbeschluss) und Verlängerung der WoV-Versuchsverordnung bis 31. 12. 2004).
- Ab 2002: Erarbeitung der Rechtsgrundlagen zur definitiven und flächendeckenden Einführung von WoV.
- 1.1.2005: Definitive und flächendeckende Einführung (geplant)

Wirkungs-, Leistungs-, Ressourcensteuerung



2. Welche Leistungen («Produkte») müssen erbracht werden, damit die beabsichtigten Wirkungen eintreten (Leistungssteuerung)?
3. Wie viel kostet die Erstellung der Leistungen, die zur Erzielung der gewünschten Wirkungen benötigt werden; welche Ressourcen werden benötigt (Kostenorientierung)?

Diese Fragen müssen gleichzeitig beantwortet werden: Je nach Wirkungsziel müssen unterschiedliche Leistungen mit unterschiedlichen Kostenfolgen (Ressourceneinsatz) «produziert» werden. Beschlüsse über Wirkungen, Leistungen und Kosten (Ressourceneinsatz) werden deshalb neu miteinander verknüpft.

Wer entscheidet die zentralen Fragen unter WoV?

WoV setzt den Einsatz neuer Führungsinstrumente und eine klare Ordnung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen voraus. Die Ordnung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen ist nicht in jedem Kanton gleich ausgestaltet. Wir beschränken uns deshalb im Folgenden auf die Darstellung der solothurnischen Ausprägung von WoV. Seit Beginn des WoV-Versuchs werden im Kanton Solothurn folgende neuen Führungsinstrumente eingesetzt:

● Leistungsauftrag:

Der Leistungsauftrag bestimmt Umfang und Qualität der Dienstleistungen, die in einem Aufgabenbereich

oder einer Organisationseinheit der Verwaltung zu erbringen sind und die Wirkungen, welche mit den Leistungen erzielt werden sollen. Er ist abgestützt auf den gesetzlichen Auftrag und die Verfassung sowie übergeordnete Planungsdokumente wie beispielsweise den Legislaturplan. Jede Dienststelle erhält einen dreijährigen Leistungsauftrag. Innerhalb dieser Dreijahresperiode kann der Leistungsauftrag jährlich – im Rahmen der Verabschiedung des Voranschlags – angepasst werden. Die Wirkungsziele legt der Kantonsrat fest, die operativen Ziele (Leistungsziele) sowie die Indikatoren (Messgrößen, welche Hinweise über Tätigkeiten, Resultate oder Wirkun-

gen liefern sollen) und die Standards (zu erreichende Leistungen – Sollwerte) der Regierungsrat. Der Kantonsrat bestimmt damit, was erreicht werden soll, der Regierungsrat, wie die Ziele erreicht werden sollen (mittels welcher Leistungen) und wie die Resultate / Wirkungen gemessen werden sollen. Damit sind die Kompetenzen und Verantwortungen zwischen Kantons- und Regierungsrat klar abgegrenzt: Die Entscheidungen des Kantonsrates bewegen sich auf der sogenannten strategischen Ebene (Leistungsbesteller), diejenigen der Regierung auf der operativen Ebene (Leistungsanbieter).

● Globalisierter Kredit:

Der globalisierte Kredit beinhaltet die finanziellen Mittel, welche zur Erfüllung des Leistungsauftrags zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Dienststellen, welche den Leistungsauftrag erfüllen müssen, erhalten dabei einen Saldo von Aufwand und Ertrag zugesprochen. Beispiele: Die Dienststelle X darf für die Erfüllung des dreijährigen Leistungsauftrags maximal 21 Mio. Franken aufwenden (Aufwandüberschuss) oder die Dienststelle Y muss in der Dreijahresperiode einen Ertragsüberschuss von 5 Mio. Franken erzielen (Ertragsüberschussvorgabe). Die Globalbudgetierung ist damit eine Budgetierungsform, die auf gewisse, heute geltenden Budgetprinzipien verzichtet (qualitative, quantitative und zeitliche Budgetbindung, Bruttoprinzip, Jährlichkeit des Budgets). Sie ersetzt die traditionelle detaillierte Budgetierung und er-

Beispiel: Amt für Wirtschaft und Arbeit (Auszug aus dem Leistungsauftrag 2003–2005)

Übergeordnete Zielsetzungen – vom Kantonsrat festgelegt:

-
- Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit
-

Operative Zielsetzungen – vom Regierungsrat festgelegt:

-
- Anbieten der Produktgruppe «Wirtschaftsförderung» mit dem Ziel der Stärkung der Solothurner Wirtschaft
-

Indikator (I) und Soll-Wert (S) – vom Regierungsrat festgelegt:

-
- I: Schaffung neuer Arbeitsplätze/S: 350 Arbeitsplätze pro Jahr
- I: Neue Kunden-/Firmenkontakte/S: 120 neue Kunden-/Firmenkontakte pro Jahr
-

laubt, flexibel auf Veränderungen zu reagieren. Die Dienststellen erhalten einen grösseren unternehmerischen Handlungsspielraum: Sie haben ein Interesse daran, die Ressourcen möglichst effizient einzusetzen, weil sie sich bei Erfüllung des Leistungsauftrags einen bestimmten Anteil der Budgetunterschreitung als Reserve für das Folgejahr und die nächstfolgende Globalbudgetperiode gutschreiben lassen können. Das berüchtigte «Dezemberfieber» bricht deutlich weniger häufig und weniger stark aus, als dies unter der traditionellen Budgetierung der Fall ist.

Der globalisierte Kredit wird vom Kantonsrat zusammen mit dem Leistungsauftrag bewilligt. Der dreijährige globalisierte Verpflichtungskredit kann wie der dreijährige Leistungsauftrag auch jährlich im Rahmen der Budgetdebatte angepasst werden.

Wie oben erläutert, werden der globalisierte Kredit und Leistungsauf-

trag immer gleichzeitig und aufeinander abgestimmt beschlossen. Es gibt keinen globalisierten Kredit ohne Leistungsauftrag. Diese Koppelung von Leistungen und Kosten auf der Ebene der Behörden zieht sich wie ein roter Faden durch die gesamte Verwaltung.

Auf allen Verwaltungsebenen werden Ziele formuliert und Leistungen und Ressourceneinsatz unter Beachtung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel geplant: Die Departemente (Leistungseinkäufer) schliessen mit ihren Dienststellen (Leistungserbringer) Kontrakte ab. In diesen «Produktionsaufträgen» werden die zu erbringenden Leistungen (Produkte) im Einzelnen festgelegt und mit quantitativen, qualitativen und terminlichen Vorgaben ergänzt. Die Dienststellenleiter/-innen vereinbaren ihrerseits wiederum mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Ziele und Arbeitsleistung.

Berichtswesen

Seit Beginn des WoV-Versuchs wurde das sogenannte Berichtswesen eingeführt. Darunter ist die regelmässige und systematische Berichterstattung zu verstehen. Quartalsweise müssen die Dienststellen der Regierung, semesterweise dem Kantonsrat Bericht erstatten über ihre Tätigkeit. Können die Leistungsaufträge erfüllt und die Saldovorgabe eingehalten werden? Die Berichte sollen den Führungskräften die Möglichkeit geben, bei einem allfälligen Abweichen vom vereinbarten Kurs frühzeitig eingreifen zu können. Ergänzt werden die Berichte der einzelnen Dienststellen durch das sogenannte WoV-Cockpit, das den Kantonsräten erlaubt, sich auf einen Blick einen Überblick über Leistungen und Finanzen aller Dienststellen zu verschaffen.

Was bringt die wirkungsorientierte Verwaltungsführung?

Über die Vorgabe von Wirkungszielen und durch die stärkere Kundenorientierung können die öffentlichen Dienstleistungen flexibler den heutigen gesellschaftlichen Bedürfnissen und den finanziellen Möglichkeiten angepasst werden. Die Bürger können Einsicht nehmen in die Leistungsaufträge für die Aufgabenbereiche/Dienststellen und können daraus entnehmen, welche politischen Ziele der Kantonsrat in den einzelnen Aufgabenbereichen verfolgt. Die Transparenz steigt aber nicht nur bezüglich der politischen Ziele, sondern auch bezüglich der Kosten. Leistungen und Kosten werden miteinander verknüpft.

Die stärkere Bürgerorientierung und das verbesserte Anreizsystem bei der Erstellung der Dienstleistungen führen letztlich dazu, dass der Bürger einen höheren Gegenwert für seine Steuern erhält.

Der Kantonsrat verzichtet auf der einen Seite auf einen Teil seiner Budgetkompetenz, indem er die Kredite nicht mehr detailliert spricht. Auf der andern Seite kann er mit dem Leistungsauftrag definieren, welche Wirkungen mit dem zur Verfügung gestellten Mitteln erzielt werden sollen. Die politischen Diskussionen werden damit verwesentlich und der Kantonsrat kann sich auf strategische Fragen konzentrieren.

Der Regierungsrat bestimmt das «Wie», indem er die Leistungen (Produktgruppen/Produkte) definiert, welche die Wirkungen erzielen sollen. Die Departementsvorsteher schliessen mit den ihnen zugeordneten

WoV-Cockpit zu den Semesterberichten 2002 (Auszug)

WoV-Projektleitung September 2002

Legende:

	Finanzen (F):	Schliesst voraussichtlich besser bzw. im Rahmen des Budgets ab.
	Leistungen (L):	Leistungsindikatoren werden voraussichtlich zu >=80% erfüllt.
	Finanzen (F):	Schliesst voraussichtlich schlechter als budgetiert ab, Reservenbezug aber möglich.
	Leistungen (L):	Leistungsindikatoren werden voraussichtlich zu >=50% >=80% erfüllt.
NK, ZK	Finanzen (F):	Schliesst voraussichtlich schlechter als budgetiert ab, vollständige Abdeckung durch Reserven nicht möglich (Verlustvortrag; Nachtrags- und evtl. Zusatzkredit).
	Leistungen (L):	Leistungsindikatoren werden voraussichtlich zu >=50% erfüllt.

Hinweis:

Bei der Beurteilung der Finanzlage wird die Jahresendprognose der Dienststellen verglichen mit dem um die teuerungsbedingten Mehrkosten erhöhten Voranschlagskredit, da die Teuerungszulage im Voranschlag 2002 zentral budgetiert (Konto: 6499.309.00) und nicht auf die einzelnen Dienststellen verteilt worden ist. Die teuerungsbedingten Mehrkosten wurden aufgrund des im ersten Halbjahr aufgelaufenen teuerungsbedingten Personalaufwands berechnet.

Staatsskanzlei	F	L	Verbesserungsmassnahmen
Drucksachenverwaltung und Lehrmittelverlag			
BJD	F	L	Verbesserungsmassnahmen
Amt für Raumplanung			● Überprüfung der Indikatoren und Standards für 2003
Kantonsstrassenunterhalt			
Nationalstrassenunterhalt			
Amt für Umwelt			● Externe Hilfe im Controllingbereich für 2002 Neueinstellung ab 1. 12. 2002
Amt für Denkmalpflege und Archäologie			



Das Projekt «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)» umfasst mit den staatlichen Aufgaben nicht nur die Verwaltung in Solothurn, sondern den ganzen Kanton, von Grenchen bis Eppenbergr-Wöschnau und von Messen bis – auf unserem Bild – Kleinlützel.

Dienststellen «Produktionsaufträge» ab und geben ihnen damit klare und überprüfbare Zielvorgaben.

Insgesamt führt WoV auch zu einem verstärkten Dialog zwischen den Mitgliedern der einzelnen Behörden (Zielfestlegung), aber auch zwischen dem Kantonsrat, dem Regierungsrat und der Verwaltung. Die Ziele und die dafür zu erbringenden Leistungen müssen miteinander abgesprochen und koordiniert werden. An die Stelle von Hierarchie und Anordnungen treten Kooperation und Vereinbarung.

Die Verwaltung ihrerseits erhält mehr Freiraum und kann unternehmerischer handeln, indem sie nicht mehr an Teilkredite gebunden ist. Hatte sie unter der traditionellen Verwaltungsführung jeweils einen Kredit für Personalaufwand, Büromaterial, Aufträge an Dritte, Beiträge usw., so musste sie während des Jahres, wenn sie nicht negativ auffallen wollte, sich an diese detaillierten Budgetpositionen halten. Wenn sich beispielsweise abzeichnet, dass der budgetierte Besoldungskredit aufgebraucht werden wird, aber der Kredit «Aufträge an Dritte» noch nicht ausgeschöpft wird, so lag es nahe, mit Arbeiten, die eigentlich auch durch temporäre (billige) Aushilfskräfte hätten erledigt werden können, einen (teureren) Externen zu beauftragen. Unter WoV werden solche Fehlanreize beseitigt, was letztlich dem Steuerzahler zu Gute kommt.

Der grössere Handlungsspielraum erhöht die Attraktivität der Arbeitsplätze. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können sich besser entfalten, kreatives und selbstverantwortliches Denken und Handeln wird gefördert und gefordert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in der laufenden WoV-Versuchsperiode die positiven Erfahrungen eindeutig überwiegen. Sicher gibt es auch Schwierigkeiten. So hat sich beispielsweise in der Praxis gezeigt, dass die Formulierung von realistischen Zielen und nützlichen Indikatoren, insbesondere zur Messung von Wirkungen, oft sehr anspruchsvoll ist. Auch muss stets darauf geachtet werden, dass die Miliztauglichkeit gewährleistet ist. Unter WoV ist die Parlamentsarbeit anspruchsvoller geworden und die Informationsmenge hat zugenommen. An der Bewältigung

dieser und anderer Schwierigkeiten haben wir während der Versuchsphase immer gearbeitet und werden auch weiterhin uns damit beschäftigen. WoV ist ein stetiger Veränderungs- und Verbesserungsprozess – dies macht das Projekt auch interessant und hält die Motivation aller Beteiligten am Leben. ◆

Weitere Informationen zum *WoV-Projekt des Kantons Solothurn*: www.so.ch: Finanzdepartement, Amt für Finanzen, WoV www.so.ch: Parlament, Parlamentsdienste, New Public Management

Liste der WoV-Dienststellen (Stand: 1. Januar 2003)

Staatskanzlei

Drucksachenverwaltung/
Lehrmittelverlag

Bau- und Justizdepartement

Amt für Raumplanung
Hochbauamt
Strassenbau (AVT)
Öffentlicher Verkehr (AVT)
Amt für Umwelt
Denkmalpflege,
Kantonsarchäologie

Departement für Bildung und Kultur

Departementssekretariat
Amt für Berufsbildung und Berufsberatung
Amt für Kultur und Sport
Mittelschulen
Pädagogische Fachhochschule
Fachhochschule Nordwestschweiz,
Solothurn

Finanzdepartement

Amt für Finanzen
Amt für Informatik und Organisation
Kantonales Steueramt
Amtschreibereien
Kantonale Finanzkontrolle

Departement des Innern

Gesundheitsamt
Bildungszentrum
für Gesundheitsberufe
Spitäler
Motorfahrzeugkontrolle
Strafanstalt «Schöngrün»
Therapiezentrum «im Schache»
Polizei

Volkswirtschaftsdepartement

Departementssekretariat
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Kantonsforstamt
Amt für Landwirtschaft
Zivilschutz