

# KANTON SOLOTHURN

## GLOBALBUDGETS 1996 BIS 1998 ALLGEMEINE RAHMENBEDINGUNGEN VORGEHEN BEI DER ERPROBUNG DER FÜHRUNG MIT DEM INSTRUMENT 'GLOBALKREDIT' IN VERSCHIEDENEN AMTSSTELLEN, SCHULEN UND ANSTALTEN IN DEN JAHREN 1996 - 1998

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den  
Kantonsrat von Solothurn

vom 31. Oktober 1995, RRB Nr. 2703

---

Zuständiges Departement:  
Vorberatende Kommission(en):

Finanzdepartement  
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis	Seite
Kurzfassung	3
1. Ausgangslage: Schlanker Staat	5
2. Führungsinstrument 'Leistungsauftrag mit Globalbudget'	6
3. Pilotprojekte im Kanton Solothurn	8
3.1. Uebersicht	8
3.2. Zeitliches Vorgehen	9
3.3. Rahmenbedingungen	10
3.3.1. Grundsätze	10
3.3.2. Personal	11
3.3.2.1. Bestehende Arbeitsverhältnisse	11
3.3.2.2. Wiederbesetzung von freierwerdenden Stellen und Neuanstellungen	11
3.3.2.3. Arbeitsrapportierung / Gleitende Arbeitszeit	11
3.3.3. Finanzen	12
3.3.3.1. Führen der Finanzbuchhaltung sowie Aufbau von Kostenrechnung und Benchmarking	12
3.3.3.2. Rahmenbedingungen für die Globalbudgets	12
3.4. Auftritt auf dem Markt	15
3.5. Controlling und Berichtswesen	15
3.5.1 Controlling	16
3.5.2 Berichtswesen	17
3.6. Projektevaluation	18
3.6.1 Ebene Gesamtprojekt	18
3.6.2 Ebene Pilotprojekte	19
3.7. Spezielle Eingriffsrechte für die Versuchsperiode	19
3.8. Finanzielle Auswirkungen	19
4. Antrag	20
5. Beschlussesentwurf	21

## Kurzfassung

Die Erprobung von neuen Führungsinstrumenten der "Wirkungsorientierten Verwaltungsführung" (WOV), insbesondere von Globalbudgets, hat einen wichtigen Stellenwert im Rahmen des in der Juni-Session 1995 verabschiedeten Projektes 'Schlanker Staat' (KR-Vorlage 79/95). In der gleichzeitig verabschiedeten Teilrevision der Finanzhaushaltsverordnung (KR-Vorlage 71/95) wurden mit dem "Experimentierartikel" ( 1 Abs. 3 FHV) die erforderlichen rechtlichen Grundlagen geschaffen.

Die Führung mit Globalbudgets ist in der Schweiz noch nicht erprobt. Eine definitive Regelung des Vollzugs ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt weder möglich noch sinnvoll. Das neue Führungsmodell soll deshalb im Rahmen von Pilotprojekten getestet werden. Folgende Amtsstellen werden, neben den bereits mit Beschluss vom 25. Oktober 1996 (KR-Vorlage-Nr. 124/95) genehmigten Globalbudgets für die Spitäler, in die erste Pilotphase 1996-98 einbezogen:

Bau-Departement:

- Amt für Wasserwirtschaft

Erziehungs-Departement:

- HTL/HWV

Finanz-Departement:

- Amt für Informatik und Organisation
- Amtschreiberei Olten-Gösgen

Departement des Inneren:

- Motorfahrzeugkontrolle
- Therapiezentrum 'Im Schache'
- Strafanstalt Oberschöngrün

Volkswirtschafts-Departement:

- Beschäftigungswerkstätten (Amt für Wirtschaft und Arbeit)
- Regionale Arbeitsvermittlungszentren RAV (Amt für Wirtschaft und Arbeit)
- Amt für Umweltschutz

Die nötigen Verpflichtungskredite für die vorgesehenen Pilotprojekte werden mit separaten Vorlagen beantragt.

Diese Pilotprojekte müssen unter klar gegebenen Rahmenbedingungen ablaufen. Vor dem Start ist deshalb der Spielraum, in welchem sich die betreffenden Amtsstellen und Anstalten mit ihren Globalbudgets zu bewegen haben, klar einzugrenzen. Das geschieht mit dieser Vorlage. Zusätzlich werden schriftliche Weisungen des Regierungsrates und der zuständigen Departemente erlassen.

Die Führung mit Globalbudgets wird den Inhalt der Parlamentsarbeit im Sachbereich der Pilotprojekte teilweise verändern: Die politischen Funktionen des Parlamentes werden aufgewertet, indem klare Leistungsaufträge und, gestützt auf Zielvorgaben nach 'Produkten' und 'Produktgruppen', Globalbudgets beschlossen werden. Verändern wird sich auch das Erscheinungsbild des Voranschlages, indem anstelle einer Vielzahl von Einzelposten künftig die Nettoaufwendungen bzw. die Nettoerträge budgetiert werden - jedoch immer verbunden mit dem entsprechenden Leistungsauftrag. Die Kontrollfunktionen des Parlamentes werden aufgewertet, indem dank eines ausgebauten

Controllings jene Instrumente zur Verfügung stehen werden, welche die Kontrolle über die vom Kantonsrat geforderten und finanzierten Leistungen der Verwaltung ermöglichen.

Mit diesen Pilotprojekten wird die parlamentarische Finanzaufsicht und insbesondere die Aufgabe der Finanzkontrolle nicht tangiert. Beim Kantonsrat und beim Volk bleiben ohne Einschränkung die Rechtsetzungskompetenzen. Ebenso bleibt im Rahmen der neuen Führungsinstrumente der Rechtsschutz im bisherigen Umfang gewährleistet.

**Globalbudgets 1996 bis 1998;  
Allgemeine Rahmenbedingungen und gemeinsames Vorgehen bei der Erprobung  
der Führung mit dem Instrument 'Globalbudget' in verschiedenen Amtsstellen,  
Schulen und Anstalten in den Jahren 1996 bis 1998**

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates

an den

Kantonsrat von Solothurn

vom 31. Oktober 1995 (RRB 2703)

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf über die allgemeinen Rahmenbedingungen und das gemeinsame Vorgehen bei der Erprobung der Führung mit dem Instrument 'Globalbudget' in verschiedenen Amtsstellen, Schulen und Anstalten in den Jahren 1996 bis 1998. Die nötigen Verpflichtungskredite für die vorgesehenen Pilotprojekte werden mit separaten Vorlagen beantragt.

### **1. Ausgangslage: Schlanker Staat**

Die Finanzlage des Kantons Solothurn hat sich bekanntlich in den letzten Jahren verschlechtert. Die Sparpotentiale wurden inzwischen mit herkömmlichen Massnahmen bereits weitgehend ausgeschöpft.

Die nötige Trendwende kann nur mit einem Programm tiefgreifender struktureller Massnahmen erreicht werden. Dieses Programm -'Schlanker Staat' - wurde von Ihnen in der Juni-Session verabschiedet (KR-Vorlage Nr. 79/95).

Einen wichtigen Stellenwert im Rahmen dieses Programms nimmt die Erprobung von neuen Führungsinstrumenten und Modellen der "Wirkungsorientierten Verwaltungsführung" (WOV) ein. Insgesamt 17 verschiedene Aemter, Anstalten und Schulen wurden in der Botschaft zum 'Schlanken Staat' (RRB 1268 vom 8. Mai 95) bezeichnet, für die eine Erprobung der Führung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets im Vordergrund steht.

In der von Ihnen ebenfalls in der Juni-Session verabschiedeten Teilrevision der Finanzhaushaltsverordnung (KR-Geschäft Nr. 71/95) wurden mit dem sog. "Experimentierartikel" (1 Absatz 3 FHV) auch die erforderlichen rechtlichen Grundlagen geschaffen, um im Rahmen von Pilotprojekten die neuen Führungsmodelle zu erproben.

Diese Führungsmodelle werden zwar von vielen Praktikern und Finanzwissenschaftlern als vielversprechende Lösungen vertreten, sind aber in der Schweiz praktisch noch kaum erprobt. Eine definitive Regelung des Vollzugs ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt weder möglich noch sinnvoll. Die Führungsmodelle sollen deshalb im Rahmen von Pilotprojekten getestet werden.

Diese Pilotprojekte müssen aber unter klar gegebenen Rahmenbedingungen ablaufen. Vor dem Start zu einer ersten Staffel von Pilotprojekten ist deshalb der Spielraum, in welchem sich die betreffenden Amtsstellen und Anstalten zu bewegen haben, klar einzugrenzen. Dies geschieht zum einen mit dieser Vorlage, zum andern durch schriftliche Weisungen des Regierungsrates und der zuständigen Departemente. Mit folgenden Beschlüssen haben wir für die einzelnen Bereiche diesen Spielraum festgelegt:

- Mit RRB Nr. 2046 vom 8. August 1995 wurde die Aufgabe und Rolle der Querschnittbereiche Informatik und Organisation, Drucksachenverwaltung, Finanzverwaltung, Hochbauamt und Liegenschaftenverwaltung, Personalamt und Rechtsdienste für die in die Pilotphase einbezogenen Aemter und Anstalten festgelegt. Insbesondere haben wir jene Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen bezeichnet, die nicht mehr durch die betreffenden Querschnittämter wahrgenommen, sondern an die Pilotstellen delegiert werden.
- Mit RRB Nr. 2702 vom 31. Oktober 1995 wurden die Grundsätze und allgemeinen Rahmenbedingungen für die Führung der Amtsstellen mit Globalbudgets sowie Ziele, Organisation, Instrumente und Inhalte von Controlling und Berichtswesen festgelegt. Diese Bestimmungen betreffen insbesondere die Bereiche Personal und Finanzen.

## **2. Führungsinstrument 'Leistungsauftrag mit Globalbudget'**

New Public Management (wirkungsorientierte Verwaltungsführung) und insbesondere das Instrument 'Leistungsauftrag mit Globalbudget' verlangen nicht nach einer grundlegenden Neuorganisation des Staatsaufbaus. Das neue Führungsmodell bedingt jedoch eine möglichst klare Trennung der normativ-strategischen und der operativen Funktionen:

- Parlament und Regierung befassen sich mit der politischen Zielsetzung und den strategischen Fragen; sie formulieren die Vorgaben an die Verwaltung.
- Die Verwaltung setzt diese Vorgaben in operativer Autonomie um.

Dies soll erreicht werden, indem:

- Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen jeweils auf derselben Stufe vereinigt werden.
- die Verwaltung eine konzernähnliche Führungs- und Organisationsstruktur erhält.
- die heutige Input-Steuerung, also die Steuerung des Systems praktisch ausschliesslich über die Ressourcen (detaillierte Vorgabe von Stellen, Krediten usw.), durch eine Output-Steuerung (Vorgabe von Leistungszielen und erwarteten Ergebnissen) auf der Basis von Leistungsaufträgen mit klaren Zielvorgaben, Leistungsstandards und Leistungsindikatoren abgelöst werden.

- die Leistungsaufträge zusammen mit den entsprechenden Globalbudgets/Produktgruppenbudgets durch den Kantonsrat für eine Periode von 3 Jahren beschlossen werden. Der Verpflichtungskredit dient dabei als finanzrechtliches Instrument zur Umsetzung des Führungsinstrumentes 'Globalbudget'.
- in Rahmenkontrakten (gültig für die ganze Versuchsperiode) und Jahreskontrakten, die zwischen den Departementen und den ihnen unterstellten Aemtern und Anstalten abgeschlossen und vom Regierungsrat genehmigt werden, die entsprechenden Leistungsaufträge spezifiziert und detailliert werden.
- ein über alle Stufen reichendes, die Bereiche Finanzen, Leistung und Personal umfassendes Controlling und ein gut ausgebautes Berichtswesen für alle staatlichen Ebenen die nötigen Instrumente und Informationen zur Verfügung stellt für die Wahrnehmung der Steuerungs- und Kontrollaufgaben.

Die Kompetenzen des Kantonsrates werden durch die neuen Führungsmodelle weder in Bezug auf die Aufsichts-, noch auf die Budget- und Finanzbefugnisse wesentlich tangiert. Verändern wird sich aber der Inhalt der Parlamentsarbeit: Der Kantonsrat und seine Kommissionen werden sich in den betreffenden Bereichen nicht mehr mit den Detailbudgets im Rahmen der bisherigen Inputsteuerung befassen, sondern mit den Zielen und Leistungsvorgaben und den zur Aufgabenerfüllung notwendigen globalen Budgets im Sinne der Auftragserteilung einerseits und mit der Begleitung und Prüfung der laufenden Geschäftserledigung und Zielerreichung im Sinne eines (strategischen) Controllings andererseits.

Die politischen Funktionen des Parlamentes werden aufgewertet, indem klare Leistungsaufträge und, gestützt auf Zielvorgaben nach 'Produkten' und 'Produktgruppen', Globalbudgets beschlossen werden. Verändern wird sich das Erscheinungsbild des Voranschlages, indem nicht mehr eine Vielzahl von Einzelposten im Detail aufgelistet wird, sondern nur noch die Nettoaufwendungen resp. Nettoerträge budgetiert werden - jedoch verbunden mit dem entsprechenden Leistungsauftrag. Nicht mehr die Diskussion um Einzelposten, sondern die Auseinandersetzung mit den dem Budget zugrundeliegenden Leistungsaufträgen wird im Vordergrund stehen. Damit werden die Budgetkompetenzen des Kantonsrates qualitativ aufgewertet.

Die Kontrollfunktionen des Parlamentes werden aufgewertet, indem dank eines ausgebauten Controllings jene Instrumente zur Verfügung stehen werden, welche die Kontrolle über die vom Kantonsrat geforderten und finanzierten Leistungen der Verwaltung ermöglichen.

Aufgewertet werden auch die Tätigkeiten von Fach- und Aufsichtskommissionen des Kantonsrates. Den Fachkommissionen kommen anspruchsvollere Aufgaben zu: einerseits durch eine gestärkte Rolle bei der Behandlung des Budgets aufgrund der Verknüpfung von Leistungsauftrag und Mittelzuteilung, andererseits durch die kontinuierliche Ueberwachung der zu kontrollierenden Globalbudgets. Die Rolle von GPK und FiKo wird sich vermehrt grundsätzlichen Aufgaben zuwenden können (übergreifende Koordination und Steuerung im Bereich Finanz-, Leistungs- und Personal-Controlling).

Beim Kantonsrat und beim Volk bleiben im übrigen ohne Einschränkung die Rechtsetzungskompetenzen. Ebenso bleibt im Rahmen der neuen Führungsinstrumente der Rechtsschutz im bisherigen Umfang gewährleistet.

### 3. Pilotprojekte im Kanton Solothurn

#### 3.1 Uebersicht

Folgende Amtsstellen werden, neben den bereits mit Beschluss vom 25. Oktober 1995 (KR-Vorlage-Nr. 124/95) genehmigten Globalbudgets für die Spitäler, in die Pilotphase einbezogen und ab Januar 1996 mit Globalbudgets geführt:

Bau-Departement:

- Amt für Wasserwirtschaft

Erziehungs-Departement:

- HTL/HWV

Finanz-Departement:

- Amt für Informatik und Organisation
- Amtschreiberei Olten-Gösgen

Departement des Inneren:

- Motorfahrzeugkontrolle
- Therapiezentrum 'Im Schache'
- Strafanstalt Oberschöngrün

Volkswirtschafts-Departement:

- Beschäftigungswerkstätten (Amt für Wirtschaft und Arbeit)
- Regionale Arbeitsvermittlungszentren RAV (Amt für Wirtschaft und Arbeit)
- Amt für Umweltschutz

Die Pilotprojekte wurden nach folgenden Kriterien bestimmt:

- Einbezug aller Amtsstellen, für die bereits Globalbudgets beschlossen worden sind (HTL/HWV).
- Einbezug von mindestens einer Amtsstelle/Anstalt pro Departement, damit parallel zu den Pilotprojekten auf Departementsebene Erfahrungen mit den neuen Controlling-Instrumentarien gesammelt werden können.
- Einbezug möglichst unterschiedlicher Formen staatlichen Handelns:  
 In Bezug auf die Funktion: Traditionell hoheitliche Funktionen (z.B. Amtschreiberei, Strafanstalt, Motorfahrzeugkontrolle), Leistungsfunktionen (z.B. HTL/HWV, RAV, Beschäftigungswerkstätten), interne Dienstleistungsfunktionen (Amt für Informatik und Organisation)  
 In Bezug auf die Nähe/Ferne zur Zentralverwaltung: In die Pilotphase sind sowohl Anstalten, die bereits heute recht selbständig geführt werden, als auch Amtsstellen, die zur Zentralverwaltung gehören, eingebunden.  
 In Bezug auf die Grösse: die kleinste in die Pilotphase eingebundene Amtsstelle umfasst ca. 10 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die grösste ca. 80.

Ebenfalls als Pilotprojekte vorgesehen waren die Lebensmittelkontrolle und die Drucksachenverwaltung. Eine Einführung für beide Amtsstellen erwies sich jedoch auf Januar 1996

als verfrüht. Die Lebensmittelkontrolle führt auf den selben Zeitpunkt das neue Konzept Lebensmittelkontrolle ein. Der gleichzeitige Aufbau neuer organisatorischer Strukturen und der Uebergang zu neuen Führungsmodellen übersteigt die Kapazitäten der Lebensmittelkontrolle. Eine Einführung ist deshalb erst auf Januar 1997 geplant. Die Drucksachenverwaltung erbringt vor allem verwaltungsinterne Dienstleistungen. Die Führung dieser Amtsstelle setzt deshalb Abklärungen über Umfang und Art dieser intern erbrachten Leistungen voraus. Solche Abklärungen waren in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht zu leisten.

Die Spitäler werden ab 1996 ebenfalls für eine 3-jährige Periode mit Globalbudgets geführt. Zielsetzung und Massnahmen stimmen mit den Pilotprojekten überein. Die Einführung dieser Globalbudgets erfolgt im Rahmen der Umsetzung des gesundheitspolitischen Konzepts unter Federführung des Sanitäts-Departementes. Die entsprechende Vorlage wurde dem Kantonsrat deshalb bereits zugeleitet (KR-Vorlage 124/95). Eine enge Koordination zwischen Sanitäts-Departement und Finanz-Departement gewährleistet in dieser Pilotphase ein abgestimmtes Vorgehen und den gewünschten Austausch von Erfahrungen.

Geplant ist, ab 1997 sukzessive weitere Amtsstellen und Anstalten in den Versuch zu integrieren. Offen ist Art und Umfang der Ausweitung der Pilotphase. Erfahrungen des ersten Versuchsjahres sind dabei ebenso massgebend wie die Kapazität und die Motivation der einzelnen Amtsstellen. Deshalb lassen sich heute die Pilotprojekte für die erweiterte Versuchsphase noch nicht bezeichnen. Im Sinne eines Hinweises seien hier die übrigen Amtsstellen und Anstalten aufgeführt, bei denen gemäss Vorlage zum "Schlanken Staat" neue Führungsmodelle erprobt werden sollen:

- Berufsschulen
- Mittelschulen
- Lehrerfort- und Lehrerweiterbildung
- Erwachsenenbildung
- Schülerinnenheim/Kosthaus
- Untersuchungs- und Bezirksgefängnisse
- Zivilschutz

Auch für diese Pilotprojekte werden im Verlaufe des nächsten Jahres mit separaten Vorlagen die nötigen Verpflichtungskredite beantragt.

### **3.2 Zeitliches Vorgehen**

Die neuen Führungsinstrumente sollen schrittweise aufgebaut und weiterentwickelt werden. Dabei sind die nötigen Grundlagen und Instrumente zu erproben.

Das zeitliche Vorgehen sieht voraussichtlich folgendermassen aus:

- ab 1.1.96: Start mit Globalbudget  
Einführung Arbeitsrapportierungssystem, Erarbeitung und Einführung Kostenrechnung
- ab 1.1.97: Erprobung Kostenrechnung

## Erarbeitung Indikatoren im Hinblick auf Quervergleiche und Benchmarking

ab 1.1.98: Einbezug Querschnittsämter (interne Verrechnung von Leistungen)  
Herbst: Vorlagen für Phase 1999-2001

Die neuen Führungsmodelle stellen neue und höhere Anforderungen an Führungskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Zielsetzungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung können deshalb nur mit motivierten und für die neuen Anforderungen gut ausgebildeten MitarbeiterInnen und Mitarbeiter erreicht werden. Eine gezielte und systematische Aus- und Weiterbildung ist deshalb ein wesentliches Element des Versuches. Die Ausbildung der in den Versuch einbezogenen Kader (Departementssekretäre, Amtsstellenleiter) hat mit drei zweitägigen Einführungsseminaren zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Zusammenarbeit mit der Hochschule St. Gallen bereits eingesetzt. Die Aus- und Weiterbildungsprozesse sollen in der Versuchsphase ausgeweitet und systematisiert werden. Insbesondere sollen auch die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen werden. Entsprechende Kurse sind bereits geplant.

Eine offene Information und eingehende Kommunikation mit allen Beteiligten soll die unerlässliche Transparenz und Kontrolle gewährleisten. Folgende Informationsaktivitäten über den Projektverlauf sind vorgesehen:

- Kantonsrat: In Abweichung des üblichen Berichterstattungsrythmus wird dem Kantonsrat alljährlich über den Projektverlauf Rechenschaft abgelegt. Zusätzlich wird das Parlament mit dem schrittweisen Aufbau des Controllings über Leistungen und finanzielle Ergebnisse jedes einzelnen Pilotprojekts kontinuierlich informiert.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: Kontinuierliche Information über die Personalzeitschrift, gegebenenfalls verwaltungsinterne Rundschreiben zur Kurzinformation.
- Oeffentlichkeit: Periodische Medieninformationen über den Projektstand.

### **3.3 Rahmenbedingungen**

#### **3.3.1 Grundsätze**

Die Globalbudgets werden als Pilotprojekte geführt. In der Phase der Gültigkeit des Verpflichtungskredites (1996-98) dürfen deshalb keine Entscheide getroffen werden, die nicht mehr "rückgängig" gemacht werden können: Die Amtsstelle/Schule/Anstalt muss jederzeit wieder im Rahmen der geltenden Rechtsgrundlagen (im bisherigen Modell der 'Inputorientierung') geführt werden können.

Das Führungsmodell 'Globalbudget' geht davon aus, dass die für die Realisierung des Leistungsauftrages verantwortlichen Personen im Rahmen der zur Verfügung gestellten Mittel und der geltenden (Rechts-)Grundlagen einen gewissen, selbstverantwortlich gestaltbaren Handlungsspielraum haben. Dieser Handlungsspielraum soll genutzt werden. Anpassungen am Globalbudget werden deshalb während der Pilotphase nur dann vor-

genommen, wenn sich die für das Globalbudget wichtigsten Rahmenbedingungen und Faktoren ganz wesentlich verändern.

### **3.3.2 Personal**

#### **3.3.2.1 Bestehende Arbeitsverhältnisse**

Bestehende Arbeitsverhältnisse werden im Rahmen der geltenden Ordnung (BERESO, Personalgesetzgebung, Spesenregelung, GLAZ usw.) weitergeführt. Bei unerwarteten Personalausfällen sind in Absprache mit dem zuständigen Departement auch Rückgriffe auf die bestehenden Aushilfekredite (und auf den Sozialkredit) möglich.

#### **3.3.2.2 Wiederbesetzung von freiwerdenden Stellen und Neuanstellungen**

Wiederbesetzung von freiwerdenden Stellen und Neuanstellungen sind grundsätzlich möglich im Rahmen des Globalbudgets. Der Personalaufwand ist für die meisten der beteiligten Pilotprojekte der grösste Aufwandsposten. Die mit der Einführung der Globalbudgetierung erwünschte Flexibilität kann deshalb nur dann erreicht werden, wenn die Pilotprojekte vom grundsätzlich geltenden Personalstop ausgenommen werden. Die Plafonierung der Besoldungskredite und die Stellenbewirtschaftung gilt deshalb nicht für Pilotprojekte. Die Entwicklung der Personalkosten wird aber eine wichtige Grösse sein im Rahmen der Beurteilung des Pilotprojektes und wird deshalb in der laufenden Berichterstattung erscheinen. Wiederbesetzungen und Neueinstellungen werden jedoch in der Regel nur mit der Möglichkeit der Kündigung auf das Ende der Versuchsphase vorgenommen (öffentlich-rechtl. Anstellung mit normaler Kündigungsfrist). Sie haben sich grundsätzlich an den Rahmen der Anstellungsbedingungen der geltenden Ordnung (BERESO, Personalgesetzgebung, Spesenregelung, GLAZ usw.) zu halten.

#### **3.3.2.3 Arbeitsrapportierung / Gleitende Arbeitszeit**

Die geltende Regelung für die gleitende Arbeitszeit (GLAZ) wird grundsätzlich weitergeführt.

In den Pilotprojekten wird das Arbeitsrapportierungssystem des AIO (ARAP) eingeführt.

Die Projektleitung prüft 1996 im Rahmen einer einjährigen Versuchsphase mit dem Amt für Wasserwirtschaft und allenfalls weiteren Amtsstellen, ob in den Pilotprojekten die heutige GLAZ-Erfassung (Stempeluhren) mittelfristig durch das ARAP ersetzt werden können.

### 3.3 Finanzen

#### 3.3.3.1 Führen der Finanzbuchhaltung sowie Aufbau von Kostenrechnung und Benchmarking

Die Führung von Amtsstellen mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets stellt erhöhte Anforderungen an Transparenz und Aussagekraft des Rechnungswesens. Das Rechnungswesen auf Stufe Amt/Anstalt wird deshalb in der Versuchsperiode schrittweise weiterentwickelt mit dem Ziel einer Vollkostenrechnung. Folgende Teilschritte sind dabei vorgesehen und werden den beteiligten Pilotprojekten als Minimalbedingungen vorgegeben:

- Das Kassen- und Rechnungswesen wird wie bisher in der Verantwortung des Amtes/der Schule/der Anstalt geführt; Schulung, Unterstützung, zur Verfügungstellen der Software und laufende Begleitung erfolgt durch Finanzverwaltung;
- Das Führen einer Finanzbuchhaltung für die eigene Amtsstelle spätestens ab 1.1.96 wird vorausgesetzt;
- Aufbau einer Kostenrechnung (Kostenstellen/Kostenträger) im Verlauf 1996 und operatives Führen ab 1.1.97 (allenfalls noch ohne Einbezug der Verrechnung von internen Leistungen) und entsprechende Mitbeteiligung bei der Erarbeitung der notwendigen Voraussetzung im Rahmen einer von der Finanzverwaltung geleiteten, koordinierenden Arbeitsgruppe;
- Aufbau der Vollkostenrechnung (inkl. Einbezug der Verrechnung von internen Leistungen) im Verlauf 1997 und operatives Führen ab 1.1.98;
- Aufbau von Quervergleichen im Sinne des Benchmarking im Verlauf 1998 und erste Angaben in der Verpflichtungskreditvorlage für das Globalbudget 1999-2001.

#### 3.3.3.2 Rahmenbedingungen für die Globalbudgets

Das einzelne Globalbudget ist durch die zuständigen Behörden (Regierungsrat, Kantonsrat) zu bewilligen. Es kann durch diese Behörden im Rahmen der Budgetbewilligung verändert werden (Änderung des Leistungsauftrages, Kürzungen von Leistungen und Krediten, Sparaufträge usw.). Wird der Leistungsauftrag im Laufe der Pilotphase verändert, so ist das Globalbudget entsprechend anzupassen (Nachtragskredit, Kreditreduktion). Die Einführung der Globalbudgetierung bedingt die Abweichung von geltenden Prinzipien der Finanzhaushaltsführung, insbesondere der qualitativen, quantitativen, und zeitlichen Budgetbindung, des Bruttoprinzips und der Jährlichkeit des Budgets. Die Abweichung von diesen Prinzipien vollzieht sich jedoch im Rahmen eines klar definierten Regelwerks, das der Regierungsrat in Form von Weisungen an die Amtsstellen und Anstalten beschliesst. Insbesondere werden folgende Bestimmungen erlassen:

Uebertragung nicht ausgeschöpfter Kredite am Ende eines Rechnungsjahres

- bei Erfüllen des Leistungsauftrages:

Ertragsüberschuss wird (im Sinne einer Rückstellung) auf das Folgejahr übertragen und steht dem Amt/der Schule/der Anstalt in der Form von Eigenkapital zur Verfügung.

- bei Nichterfüllen des Leistungsauftrages:  
Begründung der Nichterfüllung, Entscheid der vorgesetzten Stelle (Uebertragung, falls Leistung verzögert erbracht werden kann; Streichung/Verfall, falls Leistung nicht erbracht werden kann).
- Beurteilung über Erfüllung des Leistungsauftrages geschieht für 1996 auf einer generellen Beurteilung, ab 1997 auf Basis Kostenrechnung

Uebertragung von Fehlbeträgen am Ende eines Rechnungsjahres

- Fehlbeträge sind auf neue Rechnung vorzutragen und müssen innerhalb der Versuchsperiode ausgeglichen werden.

Verwendung nicht ausgeschöpfter Kredite nach Abschluss der Versuchsperiode

- Bei Erfüllen des Leistungsauftrages und nach vorgängiger Abklärung über Angemessenheit des Verpflichtungskredites:
  - 1/2 fällt an die Staatskasse
  - 1/2 verbleibt dem Amt/der Schule/der Anstalt auf neue Rechnung

Deckung von Fehlbeträgen nach Abschluss der Versuchsperiode

- Fehlbeträge sind nach vorgängiger Abklärung über die Angemessenheit des Verpflichtungskredites auf neue Rechnung vorzutragen und müssen innerhalb der neuen Kontraktperiode ausgeglichen werden.
- Ist der Fehlbetrag so gross, dass er im Rahmen der nächsten Kontraktperiode nicht kompensiert werden kann, muss ein Zusatzkredit verlangt werden.

Investitionen

Die (grossen) Investitionen können vorläufig noch nicht in die Globalbudgets aufgenommen werden. Es ist deshalb grundsätzlich zu unterscheiden zwischen den im Voranschlag bzw. in der Staatsrechnung angeführten Investitionen und den Ausgaben mit Investitionscharakter im Globalbudget:

- Investitionen ab Fr. 500'000.- sind gemäss Finanzhaushaltsverordnung in das Budget der Investitionsrechnung des Kantons aufzunehmen und erscheinen vorläufig nicht im Verpflichtungskredit für das Globalbudget (bspw. Projekt Therapiezentrum 'Im Schache' oder Neubau HTL). Das heute gültige Verfahren bleibt für die Pilotprojekte bestehen.
- In der Kantonsratsvorlage und im Rahmenkontrakt ist die Investitionsplanung des Amtes/der Schule/der Anstalt aber aufzuführen:
  1. Hinweis auf die in der Investitionsrechnung enthaltenen Investitionen,
  2. Ausgaben mit Investitionscharakter im Globalbudget.

- Mit der Bewilligung des Rahmenkontraktes wird auch die entsprechende Investitionsplanung bewilligt
- Investitionen von weniger als 500'000.- müssen in das Betriebsbudget des Amtes/der Schule/der Anstalt aufgenommen und im Rahmen der internen Rechnung aktiviert und abgeschrieben werden.

### Abschreibungen

#### Entsprechend der Regelung bezüglich der Investitionen

- werden 'grosse', in der Investitionsrechnung enthaltene Investitionen für die Pilotphase nicht in die Versuchsanordnung integriert,
- werden 'kleine', im Globalbudget enthaltene Investitionen aktiviert und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen abgeschrieben; die Abschreibungssätze werden gemeinsam von der Amtsstelle und der Finanzverwaltung festgelegt.

### Interne Verrechnungen

- Dienstleistungen von Querschnittämtern (Recht, Personal, Liegenschaften, Informatik, Mobiliar, Maschinen, Verbrauchsmaterial etc.) werden den Leistungsbezügern voraussichtlich erst ab 1.1.98 verrechnet.
- Die Rahmenkontrakte werden deshalb noch ohne Berücksichtigung interner Verrechnungen erstellt (Ausnahme: Ausbelastung Aufwand Laufende Rechnung beim AIO).
- Die Kontraktsumme für das dritte Versuchsjahr wird voraussichtlich nach Bereitstehen der nötigen Grundlagen für die interne Verrechnung der Dienstleistungen der Querschnittsämter entsprechend angepasst.

### Kompetenzen

- Die Finanzkompetenzen richten sich nach der geltenden Regelung gemäss Finanzhaushaltsverordnung (Verfahren für Beschaffungen über 50'000.- gem FHV 41 Absatz 2: Regierungsratsbeschluss ist erforderlich); gestützt auf die geltenden Rechtsgrundlagen können keine generellen Ausnahmen vorgesehen werden.
- Die Unterschriftenregelung richtet sich nach den Vorgaben des Departementes (der Departementvorsteher ist befugt, die Unterschriftskompetenz zu delegieren).

Revision

- Revisionsstelle mit vollumfänglicher Einsicht und Revisionsbefugnis bleibt die Finanzkontrolle.

### **3.4. Auftritt auf dem Markt**

Bereits heute treten einzelne Amtsstellen und Anstalten in Konkurrenz zu Privaten als Anbieter auf dem Markt auf. Von den Pilotprojekten sind dies:

- Die Strafanstalt Oberschöngrün und das Therapiezentrum 'Im Schache' mit landwirtschaftlichen und/oder gewerblichen Produkten
- Die Höheren Fachschulen mit fachspezifischen Weiterbildungsangeboten
- Die Amtschreiberei Olten-Gösgen durch Beratungs- und Auskunftsleistungen in Fragen des Gesellschaftsrechts und die Ausfertigung von Testamenten, Ehe- und Erbverträgen.

Im weiteren wurde im Rahmen des Projektes 'Schlanker Staat' das Amt für Informatik und Organisation beauftragt, einen Geschäftsplan für die allfällige Uebernahme ('Insourcing') von Dienstleistungen - primär aus dem öffentlichen Bereich (Steuern, Einheitsbezug, Einwohnerkontrolle) - zwecks Optimierung der Kosten/Ertragsstruktur zu erarbeiten und dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Für all diese Aktivitäten von öffentlichen Stellen auf dem Markt wird durch die Verrechnung intern bezogener Dienstleistungen und die Umlage der Gemeinkosten die unerlässliche Kostentransparenz hergestellt und die Voraussetzung geschaffen, Quersubventionen auszuschalten.

Weitere marktbezogene Aktivitäten der beteiligten Pilotstellen sind zur Zeit nicht geplant. Voraussetzung solcher Aktivitäten ist jedoch in jedem Fall das Vorhandensein entsprechender gesetzlicher Grundlagen, das Führen einer Vollkostenrechnung und die Bewilligung durch den Regierungsrat.

### **3.5. Berichterstattung und Controlling**

Im Führungsmodell 'Globalbudget' wird unterschieden zwischen der strategischen Funktion der Zielsetzung, Auftragserteilung und Kontrolle einerseits und der operativen Funktion der Ausführung andererseits. Kompetenzen und Verantwortungen dieser beiden Funktionen werden klar definiert und entsprechend delegiert.

Die Delegation von (operativen) Kompetenzen und Verantwortungen birgt die Gefahr in sich, dass die (graduelle) Verselbständigung zu zentrifugalen Tendenzen führt. Der Konzern 'kantonale Verwaltung' braucht deshalb neue Steuerungsmechanismen, die eine zu starke Loslösung einzelner Einheiten verhindern und eine koordinierte, am Gesamtinteresse ausgerichtete Entwicklung ermöglichen.

Der Lösungsansatz besteht aus zwei Komponenten:

1. Zur Schaffung der nötigen Transparenz auf allen staatlichen Ebenen muss die Berichterstattung ganz grundsätzlich verbessert werden.
2. Das Controlling muss aufgebaut werden.

### 3.5.1. Controlling

Das Controlling (im Sinne von Steuerung, nicht im Sinne von Kontrolle) wirkt darauf hin, dass der Konzern 'kantonale Verwaltung' die gesetzten Ziele erreicht. Das Controlling

- geht aus von den gesetzten Zielen,
- basiert auf der Planung der Zielerreichung und arbeitet mit dem Vergleich zwischen dem erreichten IST und dem geplanten SOLL, eingeschlossen die Prognose der Zielerreichung bis zum Abschluss,
- entwickelt gezielte Massnahmen zur Behebung von aufgedeckten Abweichungen und
- endet mit der Umsetzung dieser Korrekturmassnahmen.

Das Controlling ist deshalb eine Führungsaufgabe der Linie. Die Linie kann bei der Erarbeitung der Grundlagen von Stabsstellen unterstützt werden. Der Entscheid und die Durchsetzung der Entscheide liegt aber bei der zuständigen Linieninstanz.

Der Controllingprozess ist als 'Kreis' zu verstehen: Mit der Delegation von Kompetenzen und Verantwortungen übernimmt die vorgesetzte Stelle auch die Aufgabe des Controllings und die unterstellte Stelle die Aufgabe zur Berichterstattung. Die vorgesetzte Stelle bestimmt (in Absprache mit der unterstellten Stelle) die Form, die Periodizität und den Inhalt der Berichterstattung. Die unterstellte Stelle liefert die Daten und die Begründung. Der 'Dialog' zwischen den beiden Stellen dient der Steuerung.

In der Versuchsphase soll ein leistungsfähiges System aufgebaut werden, das sowohl die Planung (Leistungsvereinbarungen inkl. Globalbudget), die Steuerung und die Ueberwachung des Geschehens in der Verwaltung ermöglicht mit dem Ziel, die Koordination der Gesamtverwaltung sicherzustellen. In dieser Phase wird das Controlling (inkl. Berichtswesen) in sehr enger Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Dienststellen, den Departementen (Departements-Sekretäre/Controller) und der Projektleitung (Finanzverwaltung) aufgebaut. Die Funktion des Controllings auf Ebene des Regierungsrates muss vorderhand die Projektleitung ausüben.

Das Verwaltungscontrolling soll die wichtigsten Führungsinformationen in allen Controlling-Bereichen ermitteln:

#### - **Finanzcontrolling**

Grundlage ist die Finanz- und Betriebsbuchhaltung

- o Personalaufwand/-ertrag
- o Sachaufwand/-ertrag
- o beeinflussbare Kosten
- o fixe Kosten
- o Kostendeckungsgrad der einzelnen Produkte

#### - **Leistungscontrolling:**

Messung der gemeinsam zwischen der Dienststelle und dem Departement im Kontrakt festgelegten Leistungsindikatoren, welche Qualität, Quantität, Kosten, zeitliche Verfügbarkeit, Kundenzufriedenheit betreffen können

- o Effizienz (Input-Output Verhältnis)
- o Effektivität (Zielerreichungsgrad)
- o Qualität (Kundenzufriedenheit)

#### - **Personalcontrolling**

Die Grundlagen sind im Zusammenhang mit der Einführung der Bereso und insbesondere mit der Mitarbeiterbeurteilung und der Ausrichtung des Leistungsbonus im Aufbau.

Zur Rolle der Finanzkontrolle: Die Finanzkontrolle als fachlich selbständige und unabhängige Revisionsstelle ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht. Die Revisionsstelle steht dem Regierungsrat und dem Finanz-Departement einerseits und der Finanzkommission andererseits bei der Ausübung ihrer Aufsicht über die Verwaltung zur Verfügung. Sie nimmt dabei keine Controllingfunktion wahr, prüft hingegen die Ausübung der Controllingfunktionen durch die zuständigen Instanzen.

Aufgabe der Finanzkontrolle ist die Prüfung

- der Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Buchführung, der Rechnungsablage, der Leistungsnachweise sowie der Geschäftsabwicklung,
- der zeitgerechten, richtigen und vollständigen Wahrnehmung der Aufgaben durch die Controllinginstanzen;
- des internen Kontrollsystems;
- der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

### **3.5.2. Berichtswesen**

Die Berichterstattung hat zum Ziel, alle Entscheidungsträger mit den aktuellsten Daten über die erbrachten Leistungen und den Ressourcenverbrauch zu beliefern, damit allfällig notwendige Entscheidungen rechtzeitig auf der Basis qualitativ hochstehender Informationen getroffen werden können.

Letztlich gilt es, den politischen Instanzen, die finanzielle Mittel bereitstellen, ausreichende Informationen in geeigneter, aufbereiteter Form zuzustellen, so dass sie beurteilen können, ob die Mittel in ihrem Sinne verwendet werden oder nicht. Wichtig ist dabei, dass die vorgesetzten Instanzen bestimmen, was sie an Informationen zur Verfügung gestellt erhalten wollen.

Für das Berichtswesen sollen vorderhand keine fixen gesetzlichen Regelungen getroffen werden, weil damit eine rasche Veränderung des Systems aufgrund erster Erfahrungen nur noch auf umständlichem Weg vorgenommen werden könnte. Auch hier gilt, dass das Lernen vor der - später sicher erwünschten - Stabilität Priorität geniessen muss.

Der Informationsfluss läuft automatisch in Form von regelmässiger stufengerechter Berichterstattung über alle Ebenen der Verwaltung zur Regierung, dem Parlament und den Bürgern.

Die Berichte sind je nach hierarchischer Ebene von unterschiedlichem Ausmass und formal so gestaltet, dass die jeweilige Ebene die für sie relevanten Daten erhält.

- Zahlenmaterial (Soll - Ist - Plan - Outlook) inklusive Erläuterungen und Kommentare
- Besondere Vorfälle ("out of line" Situationen)
- Abweichungen von den Vertragsbestimmungen
- Getroffene Korrekturmassnahmen (Aktionsplan - wer, was, bis wann)
- Investitionsrechnung

Folgender Berichterstattungsrythmus ist vorgesehen:

- Monatsbericht der Abteilung (Dienststelle) zuhanden der Amtsleitung
- Quartalsbericht des Amtes an das Departement
- Quartalsbericht des Departementes an die Finanzverwaltung z.H. der Regierung
- Jahresbericht der Regierung an das Parlament bzw. das Volk
- Jahresbericht des Departementes an die spezifischen Fach- und Aufsichtskommissionen

### **3.6. Projektevaluation**

Um gültige Ergebnisse aus den Pilotprojekten ziehen zu können, ist die beantragte dreijährige Versuchsperiode erforderlich. Am Ende der Versuchsperiode (31.12.98) sollten fundierte Resultate verfügbar sein, welche die Basis für einen Grundsatzentscheid abgeben können, die Verwaltung des Kantons Solothurn als Ganzes oder in definierten Teilbereichen auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung umzustellen. Zu diesem Zeitpunkt soll detailliert über den Versuch Rechenschaft abgelegt werden. Dem Kantonsrat wird zudem alljährlich neben der üblichen laufenden Berichterstattung über den Geschäftsverlauf in den einzelnen Aemtern ein kurzer Zwischenbericht über den allgemeinen Stand des Projektes zugeleitet.

Die Evaluation des Projektes wird unter Beizug externer Fachleute auf zwei Ebenen durchgeführt und richtet sich nach den Projektzielen:

#### **3.6.1. Ebene Gesamtprojekt:**

Mit der Pilotphase sollen auf Ebene Gesamtprojekt folgende Fragen geklärt werden:

- Ist eine Trennung von strategischen und operativen Funktionen im Bereich der öffentlichen Verwaltung möglich und sinnvoll? Welche Wirkungen hat eine solche Trennung ?
- Ist eine Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten auf allen staatlichen Ebenen (Amtsleitung, Departement, RR, KR bzw. Fach- und Aufsichtskommissionen) möglich geworden ?
- Bringen die neuen Führungsinstrumente eine Verbesserung von Entscheidungs-Instrumenten und Kontrollmöglichkeiten für Kantonsrat, Regierungsrat und Departemente ?
- Bringen die neuen Führungsinstrumente eine Vergrösserung des Handlungsspielraums bei den am Versuch beteiligten Aemtern und Anstalten in Bezug auf den Ressourceneinsatz ?

- Ist eine Steigerung von Effektivität und Effizienz bei den Mitarbeitenden und eine Steigerung des Kostenbewusstseins bei der Führung aller Ebenen festzustellen ?

### **3.6.2. Ebene Pilotprojekte:**

Auf Ebene der einzelnen Pilotprojekte sollen folgende Fragen zur Beurteilung der Pilotprojekte geklärt werden:

- Wurde die Effektivität im Rahmen des einzelnen Pilotprojektes erhöht ?: Wurden die gesetzten Ziele erreicht und der Leistungsauftrag erfüllt ?
- Wurde die Effizienz gesteigert ? Ist die Kostenentwicklung im Verhältnis zu Umfang und Qualität der Leistungen positiv zu beurteilen ?

### **3.7. Spezielle Eingriffsrechte für die Versuchsperiode**

Sowohl der Regierungsrat wie der Kantonsrat haben das Recht, jederzeit eines oder mehrere Pilotprojekte abzubrechen.

### **3.8 Finanzielle Auswirkungen**

Für die Umsetzung des Projektes "Schlanker Staat", insbesondere für die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sowie für die Begleitung und Evaluation der laufenden Pilotprojekte, sind im Voranschlag 1996 insgesamt 300'000 Franken budgetiert. Diese Mittel werden nicht nur für den Beizug von externen Experten, sondern vor allem auch für die Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie von Behördenmitgliedern eingesetzt.

**4. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Landammann:

Staatsschreiber:

Cornelia Füg-Hitz

Dr. Konrad Schwaller

Beschlussesentwurf

**Globalbudgets 1996 bis 1998;  
Allgemeine Rahmenbedingungen und gemeinsames Vorgehen bei der Erprobung  
der Führung mit dem Instrument 'Globalbudget' in verschiedenen Amtsstellen,  
Schulen und Anstalten in den Jahren 1996 bis 1998**

Der Kantonsrat von Solothurn

- gestützt auf 1 Absatz 3 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn vom 21. Juni 1981 (1)
- nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 31. Oktober 1995 (RRB Nr. 2703)

beschliesst:

1. Von den allgemeinen Rahmenbedingungen und dem gemeinsamen Vorgehen bei der Erprobung der Führung mit dem Instrument 'Globalbudget' in verschiedenen Amtsstellen, Schulen und Anstalten in den Jahren 1996 bis 1998 wird Kenntnis genommen.
2. Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Solothurn,

IM NAMEN DES KANTONSRATES

PRÄSIDENTIN RATSSEKRETÄR

---

1) Fassung vom 5. Juli 1995; BGS 611.22