



# Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOV, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn \*

Kurt Fluri, Kantonsrat im Kanton Solothurn, Präsident der Kommission WOV

**Nach einem kurzen Überblick über quantitative Elemente unseres Versuchsvorhabens und dessen rechtliche Abstützung werden wir schwerge­wichtig auf den Budgetprozess, die neuen parlamentarischen Instrumente, die Evaluation der Versuchsphase und die daraus gewonnenen Erkenntnisse sowie erste weiterführende parlamentarische Vorstösse eingehen.**

## 1. Rechtliche Abstützung des Versuchs mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) im Kanton Solothurn

Haushaltsführung, Finanzplanung, Voranschlag und Jahresrechnung, parlamentarische und verwaltungsinterne Finanzkontrolle sind im Kanton Solothurn, direkt abgestützt auf die Verfassung, in einer kantonsrätlichen Verordnung über den Finanzhaushalt geregelt. 1995 ist folgender § 1 Abs. 3 eingefügt worden:

- "Der Regierungsrat kann zum Zweck der Einführung und Erprobung neuer finanzieller Führungsinstrumente zeitlich befristet für bestimmte Verwaltungseinheiten von den Bestimmungen dieser Verordnung abweichen, wenn
- a) nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und
  - b) die Kompetenz der Finanzkontrolle zur Überprüfung des Rechnungswesens nicht eingeschränkt wird."

Seit dem 1. Januar 1996 laufen eine Reihe von Pilotprojekten in der Kantonsverwaltung. Gestartet worden ist mit 10 Verwaltungseinheiten. Diese Pilotphase ist nach und nach in die Breite und in die Tiefe erweitert worden, so dass sie heute 33 Dienststellen (Ämter/Anstalten/Schulen) sowie alle Spitäler umfasst. Der Aufwand dieser Dienststellen beträgt rund 500 Mio. Franken jährlich, d.h. einen Drittel des Gesamtaufwandes des Kantons. Dabei werden total 4'500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (von insgesamt 8'000) erfasst.

Die am Versuch beteiligten Dienststellen wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Unterschiedliches Aufwand- (von 1.5 Mio. Franken bis 45 Mio. Franken) und Ertragsvolumen (von 261'000 Franken bis 22.4 Mio. Franken), wobei die Investitionen zum Teil integriert sind, zum Teil nicht.
- Auch die Personalsituation schwankt sehr stark, nämlich zwischen 5 und 2'832 (Spitäler) Personen.
- Die Repräsentativität beim Kriterium "Führung" wurde dadurch zu erreichen versucht, dass Dienststellen aus unterschiedlichen Führungsebenen mit unterschiedlich zentraler Struktur und hierarchischem Personalführungsprinzip ausgewählt wurden.
- Und schliesslich wurden Dienststellen sowohl der Leistungs- als auch der Eingriffsverwaltung ausgewählt sowie interne Dienstleistungs- oder Querschnittsämter.

Seit Anbeginn begleitet eine ständige kantonsrätliche Kommission, grösstenteils zusammengesetzt aus Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission, die Versuchsphase. Die Erfahrungen in diesem Gremium sowie in den Kantonsratsfraktionen haben bald gezeigt, dass der Versuch nicht nur verwaltungsintern, sondern auch im Verhältnis von Kantonsrat und Regierungsrat neue Instrumente der Führung nötig macht. Grundsätzlich geht es dabei um eine neue Definition der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive im Bereich des Finanzhaushalts. Die alte Frage nach der Gewaltenteilung stellt sich unter WOV oder NPM erneut, weil hier zwei gegenläufige Prinzipien zur Rolle des Parlamentes auftreten:

- Zum einen die Trennung von Politik und Betrieb: Das Parlament soll operative Entscheide an die Verwaltung delegieren. Damit soll sich das Parlament auf grundsätzliche und längerfristige (strategische) Fragen von politischer Bedeutung konzentrieren.
- Die Koppelung von Finanz- und Leistungsverantwortung: Auf jeder Entscheidungsebene soll die Leistungsseite mit der Finanzseite verknüpft werden. Jedes Globalbudget erhält einen Leistungsauftrag. Damit umfasst die Bud-

getkompetenz des Parlamentes unter NPM neben der Globalzahl auch die Leistungsbeschreibung.

Das zweite Prinzip schafft die Gefahr der parlamentarischen Übersteuerung des Verwaltungshandelns. Denn das Parlament hat von Verfassungs wegen ein uneingeschränktes Budgetrecht. Ohne neue Umschreibung dieser Kompetenz kann das Parlament die Leistungen der Verwaltung, welche für ein bestimmtes Globalbudget zu erbringen sind, beliebig detaillieren. Dies würde aber zu einer Überdeterminierung des Verwaltungshandelns durch das Parlament führen. Das Prinzip der Koppelung von Finanzen und Leistung bedeutet nämlich unweigerlich die Ausdehnung der Budgetkompetenz des Parlamentes auf die Leistungsseite. So hat der Kantonsrat bisher im WOV-Versuch denn auch das Recht beansprucht, Produkteumschreibungen und Indikatoren in den Globalbudgets abzuändern. Diese Kompetenz hat nur deshalb zu keinen Schwierigkeiten geführt, weil der Kantonsrat sich im Rahmen eines stillschweigenden Gentlemen's Agreement zurückgehalten hat. Im Hinblick auf eine Dauerregelung sollten aber die Kompetenzfragen möglichst geklärt werden.

Es musste daher eine neue Trennlinie der Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat im Budgetbereich gesucht werden, die sowohl WOV-konform ist, als auch den gewaltenteiligen Anliegen einer ausgewogenen Aufgabenteilung zwischen den beiden obersten politischen Behörden im Kanton entspricht.

Kurz ging es darum, eine Regelung zu finden, in welcher der Kantonsrat auf eine extensive Nutzung seiner Budgetrechte verzichtet und andererseits dafür neue Instrumente der Einflussnahme auf Regierung und Verwaltung erhält. Unter entscheidender Mitarbeit unseres externen Experten, Prof. Dr. Philippe Mastronardi, Hochschule St. Gallen, und unter Rücksichtnahme auf die Ordnung der Volksrechte im Kanton Solothurn (Referendumsmöglichkeit gegen alle Kantonsratsbeschlüsse, daher die Kompetenzteilung gemäss zitierter Bestimmung der Finanzhaushaltsverordnung) wurde der Regierungsrat informell mit der Ausarbeitung einer Versuchsverordnung beauftragt.

\*Überarbeitete und aktualisierte Fassung der Berichterstattung von Kantonsrat Kurt Fluri, Präsident der WOV-Kommission des Solothurner Kantonsrates, anlässlich einer Informationsveranstaltung zu NPM für die Mitglieder des Bündner Grossen Rates vom 3. Oktober 2000 in Chur



Diese ist am 1. Juli 1998 in Kraft getreten und gilt bis zum 31. Dezember 2001. Sie kann bis zum Inkrafttreten eines Finanzhaushaltsgesetzes, höchstens jedoch um 3 Jahre verlängert werden. Per 30. Juni 2001 muss ein Schlussbericht über die Versuchsperiode vorliegen, worauf im Anschluss daran der Kantonsrat den Versuch abbrechen, verlängern oder ins Definitivum überführen kann.

## 2. Budgetprozess

§ 4 der WOV-Versuchsverordnung bestimmt die Dienststelle als organisatorische Einheit zur Grundlage der Budgetierung:

*"§4 Dienststellenbudget*

*<sup>1</sup>Das Dienststellenbudget weist jeder Dienststelle ein Globalbudget und je Produktgruppe einen Leistungsauftrag zu.*

*<sup>2</sup>Als Dienststelle im Sinne dieser Vorschrift gilt ein Amt, eine Abteilung, ein Betrieb oder eine Schule mit einer erheblichen Eigenständigkeit in betrieblicher, finanzieller und führungsmässiger Hinsicht."*

Dem NPM-Modell hätte es besser entsprochen, das Globalbudget auf der Ebene der Produktgruppe oder beim Aufgabenbereich anzusetzen. Aus Gründen der Einfachheit wurde jedoch die Dienststelle als organisatorische Einheit zur Grundlage der Budgetierung gewählt. Der Leistungsauftrag hingegen als zwingende Gegenposition zur Finanzseite muss sich auf eine Leistungseinheit beziehen, weshalb für diesen die Produktgruppe als Grundlage bestimmt wurde.

*"§ 8 Budgetkompetenz (Dienststellenbudget)*

*<sup>1</sup>Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat jährlich die Globalbudgets der Verwaltung zur Genehmigung.*

*<sup>2</sup>Der Kantonsrat legt in der laufenden Rechnung und in der Investitionsrechnung für jede Dienststelle einen Saldobehrag fest. Er umschreibt die übergeordneten Zielsetzungen der Produktgruppen. In der Investitionsrechnung macht er sichtbar, wie weit der Wert des Verwaltungsvermögens erhalten bleibt.*

*<sup>3</sup>Die Bestimmung der Produkte sowie der operativen Ziele, Standards und Indikatoren für die Produktgruppen ist Sache des Regierungsrates."*

Damit reicht die Kompetenz des Kantonsrates auf der Finanzseite bis zur Dienststelle, auf der Leistungsseite bis zur Stufe Produktgruppe. Die Übereinstimmung von Leistungs- und Finanzierungsseite wird auf diese Weise nicht ganz erreicht. Der Kantonsrat kann die Finanzseite weniger detailliert bestimmen als die Leistungssei-

te. Die Verwaltung kann dafür zwischen den einzelnen Produktgruppenbudgets innerhalb einer Dienststelle Verschiebungen vornehmen, sofern in keiner Produktgruppe dadurch die Soll-Leistung unterschritten wird.

Es fällt in die Kompetenz des Kantonsrates zu bestimmen, was eine Produktgruppe ist. Dieser Entscheid sollte aber nicht mit jedem Budget neu gefällt werden. Für die definitive Regelung ist daher vorzusehen, dass der neue "Kontenplan" zu Beginn jeder Legislatur festzulegen ist.

## 3. Parlamentarisches Instrumentarium des WOV-Versuches

Der Auftrag ist das allgemeine Instrument, mit dem der Kantonsrat künftige Entscheide im Bereich der WOV steuern kann, unabhängig davon, ob diese von ihm selber oder von Regierungsrat und Verwaltung zu treffen sind. Die Kompetenzordnung bestimmt somit nicht über die Zulässigkeit, sondern über die Wirkung des Auftrags:

*"§10 Auftrag*

*<sup>1</sup>Mit einem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen oder selber eine Massnahme zu treffen. (...)"*

Hier werden Regierungsrat und Verwaltung aufgefordert, den Kantonsrat bei der Ausübung seiner eigenen Kompetenz zu unterstützen; der Auftrag hat die Wirkung einer Weisung, vergleichbar einer Motion im konventionellen Parlamentsbetrieb. Dieser Auftrag ist in allen wesentlichen Inhalten bindend. Der Regierungsrat hat sie im Rahmen der Verfassung und der übrigen Rechtsordnung, welche der Versuchsordnung vorgeht, zu befolgen. Seine eigene Verantwortung ist entsprechend beschränkt.

Und weiter:

*"§ 10 Auftrag*

*<sup>4</sup>Bei Massnahmen, die in seinem eigenen Geschäftsbereich liegen, kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen."*

Wird wie in Absatz 4 der Regierungsrat aufgefordert, Regelungen zu treffen oder Anwendungsakte vorzunehmen, die in seiner eigenen Entscheidungskompetenz liegen, so hat der Auftrag die Wirkung einer Richtlinie und entspricht in etwa dem Postulat herkömmlicher Ordnung. Der Kantonsrat bestimmt dabei die Grundsätze und setzt die Kriterien, an denen sich der Regierungsrat bei seinem Entscheid orien-

tieren soll. Dieser Auftrag bindet aber den konkreten Entscheid des Regierungsrates nicht. Anweisungen im Auftrag haben bloss den Charakter eines beispielhaften Hinweises. In begründeten Fällen kann der Regierungsrat von der Richtlinie abweichen, bleibt hingegen dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig.

Der weite Einflussbereich des Auftrags bedingt eine verfahrensmässige Änderung gegenüber der Motion: Während diese primär als Instrument des einzelnen Ratsmitglieds konzipiert ist, soll der Auftrag vermehrt ein Steuerungsmittel des Kantonsrates insgesamt werden. Dieser soll daher den Inhalt des Auftrags auch abweichend vom Willen des Urhebers festlegen können. Der Auftragstext muss somit abgeändert werden können, und zwar konkret auf Antrag des Urhebers, des Regierungsrates oder einer Kommissionsmehrheit.

Der Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates ist unmittelbar sanktionslos. Seine Einhaltung zu überwachen ist Sache der parlamentarischen Oberaufsicht. Hält sich der Regierungsrat in einzelnen Punkten nicht an den Auftrag und vermag er die zuständigen Kommissionen nicht von seiner Sichtweise zu überzeugen, so bleibt diesen zunächst die Präzisierung des Auftrags, um die Haltung des Kantonsrats im Streitpunkt zu bekräftigen. Im Konfliktfall steht der Rückgriff auf die Gesetzgebungs- und Finanzkompetenzen des Kantonsrates offen (vgl. dazu die parlamentarische Initiative und die Detaillierung des Globalbudgets). Aufträge im Rahmen von Globalkreditbeschlüssen sind immer mit der Sanktionsdrohung verbunden, dass der Kredit bei Nichterfüllung des Auftrages im folgenden Jahr gekürzt wird.

Mit diesem äusserst flexiblen Instrument kann der Kantonsrat Regierung und Verwaltung wirksam steuern, ohne ihnen die Eigenverantwortung zu nehmen oder sich durch Einbindung in das exekutive Controlling in eine flächendeckende Mitverantwortung zu verstricken. Die Verwaltungsführung bleibt Aufgabe und Verantwortung des Regierungsrates; der Kantonsrat kann aber in allen Fragen, die ihm wichtig erscheinen, die notwendigen Richtlinien festlegen. Dies sichert beiden Gewalten eine stufengerechte Beteiligung an WOV zu.

Der Kantonsrat kann sich nicht damit zufrieden geben, die von Regierung und Verwaltung angebotenen Leistungsziele und Indikatoren unbesehen zu übernehmen. Vielmehr sollte er aus eigener Warte die Relevanz der angebotenen Informationen für jene Fragen prüfen, welche für die



politische Wirkungsbeurteilung wichtig sind: Werden die politischen Ziele mit den getroffenen Massnahmen verwirklicht? Diesem Zweck dient das Instrument des **politischen Indikators**.

*§ 11 Politischer Indikator*

*<sup>1</sup>Auf Antrag einer zuständigen Kommission legt der Kantonsrat für ausgewählte Produktegruppen Ziele fest, zu denen mit dem Voranschlag politisch bedeutsame Indikatoren der Zielerreichung zu liefern sind.*

*<sup>2</sup>Der Kantonsrat legt die Dauer fest, für welche ein politischer Indikator zu erheben ist. Jede Sachkommission kann in ihrem Zuständigkeitsbereich gleichzeitig höchstens so viele politische Indikatoren vorschlagen, als sie Dienststellen zu betreuen hat, welche wirkungsorientiert geführt werden. Jede Aufsichtskommission kann insgesamt drei politische Indikatoren beantragen.*"

Der Aufwand für eine seriöse Ermittlung der qualitativen Wirkungsfaktoren, welche zur Beantwortung der politischen Wirksamkeitsfrage bekannt sein müssen, ist erheblich. WOV wird kaum je in der Lage sein, flächendeckend Indikatoren für die Wirksamkeit politischer Programme anzubieten. Ein pragmatischer Ausweg aus dem Dilemma mag darin gefunden werden, dass der Kantonsrat sich darauf beschränkt, ausgewählte Schwerpunktfragen zu stellen, zu denen dann qualitativ befriedigende Antworten gesucht werden müssen. Auch mit dieser Beschränkung bringt WOV noch eine wesentliche Vertiefung der Steuerungsmöglichkeiten des Kantonsrates.

Um seine Aufträge notfalls auch gegen den Widerstand des Regierungsrates durchsetzen zu können, sieht die WOV-Versuchsverordnung (wie oben erwähnt) zwei Instrumente vor, mit denen der Kantonsrat im Falle eines andauernden Streits mit dem Regierungsrat Entscheide fällen kann.

*§ 12 Parlamentarische Initiative*

*<sup>1</sup>Mit einer parlamentarischen Initiative kann dem Kantonsrat beantragt werden, eine Bestimmung zu erlassen, die den Regierungsrat verpflichtet, einen seit mehr als einem Jahr überwiesenen Auftrag zu erfüllen. Bestimmungen, die auf diesem Weg erlassen worden sind, werden in ihrer Geltungsdauer auf das Ende der Versuchsperiode befristet.*"

Die parlamentarische Initiative erhält also gewissermassen den Charakter einer Ersatzvornahme durch den Kantonsrat. Sie ist nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zugelassen.

Im Rahmen des vorliegenden Versuchs sind parlamentarische Initiativen inhaltlich an

das geltende Recht gebunden. Das gilt insbesondere auch gegenüber regierungsrätlichen Verordnungen. Die parlamentarische Initiative wird vor allem dort sinnvoll sein, wo Leistungsvorgaben gemacht werden sollen, welche für die gesamte Versuchsdauer Gültigkeit haben müssen.

Ein zweites Durchsetzungsmittel für den Kantonsrat bildet das Instrument der **Detaillierung des Globalbudgets**:

*§ 13 Detaillierung des Globalbudgets*

*<sup>1</sup>Erfüllt der Regierungsrat seit mehr als einem Jahr einen Auftrag nicht, der sich auf die Wirkungs- oder Leistungssteuerung bezieht, so kann der Kantonsrat für einzelne Produkte Globalkredite gewähren und Leistungsvorgaben umschreiben.*"

Damit kann der Kantonsrat bei mangelhafter Erfüllung von Aufträgen ein Globalbudget bis auf die Produkteebene hinunterbrechen. Überall dort, wo sich ein Konflikt zwischen Kantonsrat und Regierungsrat sinnvoll innerhalb einer Budgetperiode austragen lässt, ist dieses Instrument angemessen. Ist eine Frage zu entscheiden, welche darüber hinausreicht, ist die parlamentarische Initiative das geeignete Mittel.

Die parlamentarische Kontrolle über Regierung und Verwaltung wird unter WOV zwar nicht zu einem Controlling, denn der Kantonsrat erhält keine unmittelbare Leitungsfunktion gegenüber der Verwaltung. Aber er muss Einblick in das regierungsrätliche Controlling über die Verwaltung nehmen können, damit er seine eigene Aufgabe (Budget, Oberaufsicht) wahrnehmen kann.

Dazu dient ihm das folgende Berichtswesen:

*§ 14 Berichtswesen*

*<sup>1</sup>Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat einen Jahresbericht und periodische Zwischenberichte über die Einhaltung der Globalkredite und Leistungsvorgaben.*

*<sup>2</sup>Die Berichte gehen an alle Kommissionen zur Beratung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.*

*<sup>3</sup>Die Unterlagen zu den politischen Indikatoren gehen sowohl an die im betreffenden Bereich zuständigen Sachkommissionen als auch an die Aufsichtskommissionen.*"

Ergänzend ist festzuhalten, dass die Dienststellen jeweils auch Semesterberichte erstellen, die allerdings bloss an die zuständige Sachkommission und die Aufsichtskommissionen zur Kenntnisnahme gehen. Parlamentsmitglieder ohne Einsitz-

nahme in der entsprechenden Kommission erhalten die Informationen nur auf Nachfrage hin zugestellt. Selbstredend wird damit das System der ständigen Sachkommissionen praktisch vorausgesetzt. (Der Kantonsrat Solothurn kennt das System der ständigen Sachkommissionen bereits seit langem. Die Bildungs- und Kulturkommission, die Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission, die Sozial- und Gesundheitskommission sowie zum Teil die Justizkommission bilden die Sachkommissionen, die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission sowie zum Teil die Justizkommission dagegen die Aufsichtskommissionen. Eine Einsitznahme in diesen Kommissionen ist jeweils für maximal 8 Jahre zulässig.)

#### **4. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleituntersuchung (Evaluation)**

Sowohl in den allgemeinen Rahmenbedingungen zum WOV-Projekt von 1995 als auch in der Versuchsverordnung von 1998 wurde vorgesehen, dass parallel zur Erprobung von WOV eine wissenschaftliche Begleituntersuchung stattfinden sollte. Damit soll die Entscheidung über die definitive Einführung von WOV nach Ablauf der Versuchsordnung Ende 2001 vorbereiten. Mit der Durchführung dieser Evaluation wurde die Firma "Interface, Institut für Politikstudien", Luzern, beauftragt. Zum Vorgehen des Instituts mögen hier folgende Hinweise genügen: Aus Kostengründen musste auf eine Untersuchung aller WOV-Einheiten verzichtet werden. Vielmehr musste eine Auswahl von 4 Ämtern in heterogener Zusammensetzung (Strafanstalt, Ingenieurschule, Amt für Kultur und Sport, Kantonale Drucksachen- und Lehrmittelverwaltung) getroffen werden. Methodisch wurde primär mit Interviews auf den Ebenen Parlament, Regierung und Departemente sowie mit Fragebogen an Kundinnen und Kunden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gearbeitet. Ihre Resultate hat die Evaluatorin im Mai dieses Jahres wie folgt präsentiert:

Die **Resultate auf der politischen Ebene von Parlament und Regierung** zeigten grosse Unterschiede auf:

Auf der politischen *Steuerungsebene* Parlament stellte die Evaluation fest, dass im Gegensatz zum traditionellen Dienstweg im Kräftereieck von Parlament bzw. Sachkommissionen, Regierung und Ämtern die Zusammenarbeit zwischen den beiden letzteren generell stärker und intensiver geworden sei. Sie ortete gleichzeitig auch eine Zunahme des gegenseitigen Vertrauens und Verständnisses.



Hingegen diagnostizierte sie folgende problematischen Auswirkungen dieser Veränderungen im erwähnten Krätedreieck:

- Die kritische Distanz zwischen den Sachkommissionen und den Dienststellen werde teilweise unterschritten. Ja, es bestehe gar die Gefahr, dass die Gewaltenteilung durchbrochen werde, indem sich Kommissionen und Ämter "kurzschliessen".
- Das Informationsgefälle zwischen Kommissionsmitgliedern und dem Rest des Parlamentes habe zugenommen.
- Das Parlamentsplenum habe bisher kaum strategische Diskussionen geführt und deshalb seine Rolle noch nicht wahrgenommen.
- Eine vertiefte Auseinandersetzung des Parlaments mit den Leistungsaufträgen oder Verhandlungen zwischen Parlament und Regierung hätten bisher nicht stattgefunden.

Die Evaluation nennt für diese Mängel folgende mögliche Gründe:

- Die kurze Dauer des WOV-Versuches;
- Informationsdefizite über WOV und die involvierten Dienststellen;
- ein WOV-untaugliches Politikverständnis, indem darunter vor allem das Agieren auf der operativen Ebene verstanden wird.

Zudem musste die Evaluation zur Kenntnis nehmen, dass bis zum Abschluss der Erhebungen im Herbst 1999 erst wenig von den neuen politischen Instrumenten ("Auftrag" und "politischer Indikator") bzw. überhaupt noch nicht ("parlamentarische Initiative" und "Detailierung des Globalbudgets") Gebrauch gemacht worden ist.

Immerhin kam sie zum Schluss, dass die Entwicklung auf der Ebene Parlament im intendierten Sinne verlaufe.

Auf der politischen *Steuerungsebene Regierung* musste die Evaluation folgendes konstatieren:

- Die Bedeutung der WOV-Geschäfte in der (oder für die?) Regierung sei eher gering.
- Die Behandlung der Leistungsaufträge gleiche stark den "normalen" Geschäften und jene würden deshalb nur in geringem Masse durch die Regierung diskutiert und verändert.
- In drei Ämtern sei zwischen Departement und Amt überhaupt kein Aushandlungsprozess in Gang gekommen, und generell würden die Jahreskontrakte tendenziell von den Ämtern ausgearbeitet und dem Departement vorgeschlagen. Diesen fehle dann aber die Kapazität und die Strategie als Basis für Ver-

handlungen mit den Ämtern. Deshalb seien die Departemente nur beschränkt in den Einführungsprozess von WOV miteinbezogen.

Bei der Umsetzung der Globalbudgets sah sich die Evaluation zu folgender Kritik veranlasst:

- Regelmässig fänden systemwidrige Eingriffe in die Jahrestanchen einzelner Globalbudgets statt.
- Die Schnittstelle zwischen staatlichen Anbietern und der Privatwirtschaft sei in der Praxis oft unklar (Quersubventionierung!).
- Teilweise stimmten die Kompetenzregelungen nicht mit den Verantwortlichkeiten überein.
- Eine spezielle Problematik ergebe sich für die Querschnittsämter, indem sie ihre Dienstleistungen den übrigen Dienststellen konkurrenzlos verkaufen könnten (Konsumpflicht der Linienämter).

Eine Überprüfung der Leistungsindikatoren der 4 untersuchten Amtsstellen bezüglich Output (Produkte und Leistungen eines Amtes, z.B. Bewilligungen, Dienstleistungen, Produkte), Impact (durch den Output bei der Zielgruppe ausgelöste Reaktionen und Veränderungen) sowie Outcome (Wirkung des Outputs des Amtes bei allen Betroffenen mit oft bloss indirekter Messbarkeit) ergab folgende Resultate:

- Eine quantitative Veränderung des Outputs sei im Jahresvergleich nicht einheitlich feststellbar, wohl hingegen eine tendenzielle Zunahme in der Quantität im Vergleich mit den Soll-Werten. Aufgrund der Datenlage sei bezüglich Veränderung der Qualität des Outputs noch keine abschliessende Aussage möglich.
- Hingegen zeichne sich beim finanziellen Erfolg eine Steigerung der Erträge vor allem dort ab, wo unternehmerisches Handeln möglich sei, ebenso sei eine leichte Steigerung der Effizienz im Soll-Ist-Vergleich festzustellen, und die WOV-Ämter leisteten einen überdurchschnittlichen Sparbeitrag trotz regelmässiger Eingriffe in ihre Globalbudgets.

Bei den *Impacts* stellte die Evaluation generell einen positiven Einfluss von WOV bezüglich Kundenorientierung, besserem und aktuellerem Informationsmaterial sowie Kundenzufriedenheit fest, wobei allerdings der Umfang der gemessenen Veränderung noch gering sei.

Die Wirkungen (*Outcome*) konnten von der Evaluation noch nicht erfasst werden, da

die Zeitspanne der Versuchsphase im Zeitpunkt der Evaluation zu knapp und die *Impacts* noch zu wenig greifbar waren.

Die Evaluation kam zu folgender **Gesamtbewertung auf der Stufe Parlament**:

- Positiv seien eine verbesserte Information über die einzelnen Ämter, das gestiegene Verständnis im Umgang mit Leistungsaufträgen, die grundsätzlich richtige Anwendung der parlamentarischen Instrumente sowie der verstärkte Dialog des Parlamentes mit Regierung und Verwaltung zu konstatieren.
- Probleme gebe es andererseits wegen des Informationsgefälles innerhalb des Parlamentes, aus der geringen kritischen Distanz zwischen Sachkommissionen und Verwaltung, wegen des teilweise fehlenden Willens zur strategischen Ausrichtung sowie als Folge der Verschiebung der bisherigen Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung hin zur Gewaltenteilung zwischen Parlament einerseits und Amt und Departement bzw. Regierung andererseits.

Dementsprechend kam die Evaluation für die **Ebene Regierung** eher zu einer negativen Gesamtbewertung, indem diese ihre Rolle im WOV-Prozess noch nicht gefunden habe und die Behandlung der Leistungsaufträge kaum auf Diskussion und Veränderung ausgerichtet sei. Hiefür seien das Kollegialitätsprinzip, das Departementalprinzip (primäre Lösung der Aufgaben auf Stufe Departement) sowie die Ablauforganisation (für die einzelnen Departemente stehen die eigenen Geschäfte im Zentrum) verantwortlich.

Bei der **Gesamtbewertung der Departemente und Ämter** bestätigt sich, dass die Departemente eher durch die Ämter gesteuert werden als - wie hierarchisch vorgesehen - umgekehrt. Als Gründe für diese für die Departemente negative Bilanz werden einerseits Mangel an Zeit und inhaltlicher Kompetenz seitens der Departemente, aber auch mangelhafte Controllingdaten seitens der Ämter aufgeführt. Diese wiederum nützten ihren Spielraum bei der Produktegestaltung aus, ihre Motivation sei deutlich gestiegen und es sei ein Kultur- oder Mentalitätswechsel festzustellen. Andererseits scheitere eine Soll-Ist-Vergleich an mangelhaften Indikatoren und Controllingdaten, und im Personalbereich besässen die Ämter zuwenig Handlungsspielraum.

Auf der **Wirkungsebene** kam die Evaluation zu folgenden Schlüssen:

- Die Effekte von WOV auf Output und vor allem auf Impact seien eher klein, wobei doch beim Output, bei der Effi-



zienz und punkto Sparbeitrag eine geringe Zunahme der Effekte festzustellen sei und WOV die Schaffung neuer Produkte und Dienstleistungen klar erleichtert habe.

- Kritisch wird allerdings der Einfluss der regierungs- und kantonsrätlichen Sparübungen auf die WOV-Ämter insofern beurteilt, als dadurch das taktische Budgetieren mit Reserven gefördert werde (Bildung von Rückstellungen nicht verwendeter Jahreskredite, Bildung von Globalbudgetreserven infolge Unterschreitung des bewilligten Globalbudgetaufwandes). Grundsätzlich können nicht ausgeschöpfte Kredite nach Abschluss der Versuchsperiode zur Hälfte von der Dienststelle auf neue Rechnung übertragen werden, die andere Hälfte verfällt der Staatskasse. Fehlbeiträge dagegen sind auf neue Rechnung vorzutragen; ist deren Abtragung in dieser Globalbudgetperiode voraussichtlich nicht möglich, muss ein Zusatzkredit verlangt werden.

## 5. Empfehlungen der Evaluation und weiteres Vorgehen

Die Evaluation gliedert ihre Empfehlungen wiederum in die 4 Ebenen *Parlament, Regierung, Departemente* und *Ämter*:

Für das *Parlament* empfiehlt sie eine vermehrte gezielte Ausbildung, einen Ausbau der Parlamentsdienste, ein Turnussystem bei den Sachkommissionen sowie eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Sachkommissionen mit der Finanzkommission. (Zu letzterer Empfehlung hat das Ratsbüro soeben einen Vorschlag der Parlamentsdienste aufgenommen, wonach bei Differenzen zwischen der Finanzkommission und den Sachkommissionen ein Differenzbereinigerungsverfahren Platz greifen soll, bei welchem phasenweise verschoben je eine Delegation der beiden Kommissionen den jeweiligen Gesichtspunkt in der anderen Kommission bis zu einer Einigung bzw. bis zur Feststellung einer unüberbrückbaren Differenz zu vertreten hat.)

Auf Stufe *Regierung* kam sie zum Schluss, dass diese ihre Führungsaufgabe stärker wahrzunehmen habe und demzufolge operative Aufgaben vermehrt zu delegieren und die damit gewonnenen Kapazitäten für verstärkte strategische Diskussionen nutzen solle. Im weiteren schlägt sie vor, die Position des Regierungspräsidiums zu stärken sowie der Staatskanzlei mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Den *Departementen* empfiehlt sie eine Steigerung der inhaltlichen und zeitlichen

Kompetenzen als Alternative zum in Betracht gezogenen gänzlichen Verzicht auf diese Hierarchiestufe als Leistungsbesteller, was nach Ansicht der Evaluatorin aber WOV als Ganzes in Frage stellen könnte.

Ist es Zufall, dass sie den *Ämtern* als "bisherige Etappenleader und Punktesieger" (Evaluationsbericht) die detailliertesten Ratschläge mit auf den Weg gibt? Sie empfiehlt nämlich, ihnen mehr Handlungsspielraum bei der Personalpolitik mittels weitgehender Abschaffung des Beamtenstatus' und einer Erweiterung der Möglichkeiten zum Leistungsanreiz (Mitarbeiterbeurteilung und Leistungsbonus) einzuräumen. Weiter empfiehlt sie eine routinemässige Erfassung von Outputs als Voraussetzung für eine Wirkungsmessung mittels systematischem Erfassen von Zielen und Indikatoren sowie eine systematische und periodische Ermittlung der Kundenzufriedenheit.

Insgesamt erachtete die Evaluation das Potential des WOV-Konzeptes zur Verbesserung der Verwaltungsführung und deren Wirkungen als sehr gross. Die entsprechenden Möglichkeiten würden gegenwärtig aber "sicher nicht ausgeschöpft", und eine "konsequente Weiterführung auf allen Ebenen" sei angezeigt. Sie empfiehlt, in absehbarer Zeit alle Ämter auf WOV umzustellen, um die aufwendige Führung zweier paralleler Systeme zu vermeiden.

In Befolgung der Empfehlungen der Evaluation sind von der WOV-Kommission und der Geschäftsprüfungskommission verschiedene Vorstösse eingereicht und von Regierung und Kantonsrat auch erheblich erklärt worden:

- Auftrag "*WOV-taugliches Regierungsprogramm 2001 - 2005*": Nachdem das geltende Regierungsprogramm bereits konkrete Ziele und angestrebte Veränderungen enthalte, solle im nächsten insbesondere aufgezeigt werden, welche konkreten Wirkungen und Veränderungen in welchen zeitlich festgelegten Schritten ("Meilensteinen") bis zum Ende der Periode in den einzelnen Bereichen erzielt werden sollen. Das Programm solle den einzelnen Dienststellen als Vorgabe für die Ableitung der Dienststellenziele dienen können. Dabei sollen die Dienststellen nicht nur die zu erbringenden Leistungen, sondern vor allem die zu erzielenden Wirkungen messbar vorgegeben werden.
- Auftrag "*Formulierung von Wirkungszielen für die neuen Globalbudgets*": Die bis jetzt vorliegenden Verpflichtungskredite für Globalbudgets enthielten als wesentliche Elemente die Umschreibung

der übergeordneten Ziele und den Leistungsauftrag der einzelnen Dienststellen. Diese seien in der Regel so formuliert, dass sie zwar die zu erbringenden Leistungen (Verwaltungstätigkeiten) erkennen liessen, kaum hingegen Vorgaben für die damit zu erreichenden Wirkungen bei den Kunden enthielten. Meistens fehle auch die für eine optimale wirkungsorientierte Verwaltungsführung nötige inhaltliche und zeitliche Verknüpfung mit dem regierungsrätlichen Legislaturprogramm.

- Politischer Indikator "*Erhöhung der Miliztauglichkeit des Berichtswesen unter WOV*": Für alle Globalbudgetbereiche sei ein Indikator zu definieren, welcher feststelle, ob die Verwaltungstätigkeit für die Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier transparent und nachvollziehbar sei.
- Politischer Indikator "*Verbesserung der Führungskultur durch WOV*": Für die Globalbudgetbereiche sei ein Indikator zu definieren, der feststelle, ob die Grundsätze von WOV auch tatsächlich als Führungsinstrumente verstanden und genutzt würden und wie sie sich auf die Führungskultur, den internen Kommunikationserfolg sowie die Kompetenz und Verantwortung in der Verwaltung auswirkten.
- Postulat "*WOV-Instrumentarium des Kantonsrates*": Die WOV-Kommission beauftragte sich mit diesem Vorstoss selbst, die parlamentarischen Instrumente im Hinblick auf die definitive Einführung von WOV zu entwickeln und unter einander sauber abzugrenzen.
- Auftrag "*Weiterentwicklung von WOV*": Vom Regierungsrat wird erwartet, dass er innerhalb von zwei Jahren (d.h. bis Mitte 2002) jene Verbesserungen vornehme, welche sich aus der Evaluation ergäben (erhöhte Aussagekraft der Ziele und der Wirkungsindikatoren, einheitliche und integrale Gestaltung des Controllings, Verstärkung der Rolle der Regierung und der Departemente im Steuerungsprozess).
- Auftrag "*definitive Einführung von WOV*": Damit wird der Regierungsrat aufgefordert, dem Kantonsrat ebenfalls innerhalb von zwei Jahren die Rechtsgrundlagen für die dauerhafte Einführung von WOV vorzulegen. Insbesondere sei ein Finanzhaushaltsgesetz zu schaffen und zu prüfen, ob die Kantonsverfassung geändert werden müsse. Im weiteren habe sie eine Verlängerung der Geltungsdauer der WOV-Versuchsverordnung vorzuschlagen.
- Auftrag "*flächendeckende Einführung von WOV*": Von der Regierung wird innerhalb eines halben Jahres, d.h. bis Ende 2000, eine Strategie verlangt, wel-



che festlege, ob und wie WOV flächendeckend eingeführt werden solle. Der Antrag zum Beschluss dieser flächendeckenden Einführung sei hingegen erst nach Erfüllung der beiden vorherigen Aufträge (Weiterentwicklung und definitive Einführung von WOV) zu stellen.

Zur Zeit findet zwischen der WOV-Kommission und dem Regierungsrat eine Bereinigung gegensätzlicher Anträge statt, welche die Budgetgrundsätze sowie die Planung für die flächendeckende Einführung von WOV betreffen. Bei den ersten handelt es sich um allgemeine Regelungen betreffend die Behandlung der Stabsstellen und Rechtsdienste, der Querschnittsämter, der reinen Einnahmen- und Ausgaben-Kontengruppen, der Spezialfinanzierungen sowie der einzelnen Positionen der Investitionsrechnung. Die Planung für die flächendeckende Einführung von WOV wiederum betrifft Vorschläge für künftig neue Zusammenfassungen bisheriger Kostenstellen in einem Globalbudget mit Leistungsauftrag und ergänzt mit einer zeitlich gestaffelten Einführung. Für diesen Prozess wird nach folgenden Begriffen unterschieden:

- Dienststelle mit Globalbudget: mit Leistungsauftrag, einem dreijährigen Verpflichtungskredit und einem Nettosaldo bei relativ grosser Beeinflussbarkeit von Leistung und zur Verfügung gestellten Finanzmitteln versehene Verwaltungseinheit.
- Dienststelle mit Globalkredit: nicht mit einem Leistungsauftrag, mit einem bloss einjährigen Voranschlagskredit und einem Nettosaldo, wobei hier die Input-Seite kaum beeinflussbar ist, versehene Verwaltungseinheit.
- finanzielle Grössen: nicht mit einem Leistungsauftrag, ebenfalls mit einem einjährigen Voranschlagskredit und einem wie bisher auf Kostenarten basierenden Detaillierungsgrad versehene Dienststelle, wobei auch hier die Beeinflussbarkeit auf der Input-Seite klein ist.

Gemäss der solothurnischen WOV-Versuchsverordnung gehören die mit Globalbudget und Leistungsauftrag geführten Dienststellen unterschiedlichen Hierarchiestufen an. Dies sowie das Nebeneinander von traditioneller und Globalbudgetierung führen zu einer sog. "Zinnenstruktur" des kantonalen Voranschlags. In Abhängigkeit zur politischen Bedeutung werden einzelne Bereiche einer vertiefteren Betrachtung und grösseren Beeinflussbarkeit durch das Parlament unterzogen, gewissermassen also eine "Zinne hinuntergebrochen". Es ist naheliegend, dass die WOV-Kommission kleinere Einheiten beste-

hender Kostenstellen je zu einer Globalbudget-Dienststelle zusammenfassen möchte als der Regierungsrat. Der Ausgang dieser Diskussion ist im Zeitpunkt der Abgabe dieser Arbeit noch ungewiss.

Zur Zeit sind von insgesamt 144 Parlamentsmitgliedern deren 89 in ständigen Sach- und Aufsichtskommissionen vertreten. Eine Volksinitiative zur Herabsetzung der Parlamentsmitglieder auf 100 hat in ihrer allgemeinen Formulierung vorerst das Volksmehr gefunden. Die entsprechende Kantonsratsvorlage ist aber erst in Erarbeitung; die Abstimmungshürde dürfte für die konkrete Ausformulierung höher sein, weil darin auch neue Umschreibungen der Wahlkreise enthalten sind. Aus Sicht von WOV ist aber unabhängig von den der erwähnten Initiative zur Seite gestandenen Motiven eine Verkleinerung des Parlamentes erwünscht, um das Informationsgefälle und die sehr unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten gemäss WOV-Versuchsverordnung zwischen Kommissionsmitgliedern und den übrigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu eliminieren. Im Idealfall sollten nämlich aus dieser Sicht alle Mitglieder des Parlamentes auch Mitglied in einer ständigen Sach- oder Aufsichtskommission sein.

Darüber hinaus hat es sich die WOV-Kommission zur Aufgabe gemacht, parlamentsbegleitend eine "Qualitätssicherung" in dem Sinne vorzunehmen, als jeweils aufgrund der Budgetdiskussionen im Parlament dort gefallene Voten, gestellte Anträge und vorgenommene Veränderungen an Globalbudgets zum Anlass genommen werden, Fallbeispiele nach bestimmten Kriterien zu erläutern und Korrekturen vorzunehmen bzw. Verbesserungen zuhanden der nächstjährigen Budgetdebatte vorzuschlagen.

Obwohl der Entscheid über die Verlängerung des Versuchs oder dessen Überführung ins Definitivum noch nicht gefällt werden muss, ist sich die WOV-Kommission des Solothurner Kantonsrates heute über alle Parteien hinweg einig, dass der eingeleitete Prozess irreversibel ist, der Versuch zwar angemessen und soweit zum Gewinn weiterer Kenntnisse notwendig verlängert, er aber früher oder später in eine definitive Verwaltungsorganisation und Parlamentsstruktur ausmünden und WOV deshalb flächendeckend ausgeweitet werden muss.