

**KANTON**  **SOLOTHURN**

**EVALUATION DES WOV-VERSUCHS**

**Bericht und Antrag der WOV-Kommission  
an den  
Kantonsrat von Solothurn**

**vom 15. Mai 2000**

---

**Zuständiges Departement:      Finanz-Departement  
Vorberatende Kommission(en):    WOV-Kommission**

## Evaluation des WOV-Versuchs

### Bericht und Antrag der WOV-Kommission des Kantonsrates

#### Inhaltsübersicht

0.	Kurzfassung	3
1.	Zielsetzung	5
2.	Ergebnisse der Evaluationsstudie	5
2.1	Die Führung der Verwaltung	5
2.1.1	Kantonsrat	5
2.1.2	Regierung und Departemente	7
2.1.3	Ämter	8
2.2	Die Wirkungen der Verwaltung	9
2.2.1	Leistungen	9
2.2.2	Wirkungen	10
3.	Schlussfolgerungen	10
3.1.	Allgemeines	10
3.2	Einzelfragen	11
3.2.1	Miliztauglichkeit	11
3.2.2	Gleichberechtigung der Ratsmitglieder	11
3.2.3	Verhältnis von Sachkommissionen und Finanzkommission	11
3.2.4	Erfahrungen mit den neuen Instrumenten	12
3.2.5	Gesamtkonzept WOV	13
3.2.6	Rolle der Departemente	13
3.2.7	Gefahren der Sparpolitik	13
3.2.8	Entscheid über die flächendeckende Einführung von WOV	14
3.3	Gesamtbeurteilung	14
	Beschlussesentwurf	16

## 0. Kurzfassung

Der Regierungsrat hat sowohl in den allgemeinen Rahmenbedingungen von 1995 wie in der Versuchsverordnung von 1998 vorgesehen, dass parallel zur Erprobung von WOV im Kanton Solothurn eine wissenschaftliche Begleituntersuchung stattfindet. Diese soll die Entscheidung über die definitive Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton vorbereiten.

Die politische Wertung der Studie ist Sache der WOV-Kommission und des Kantonsrates. Es sind daraus die Schlüsse zu ziehen, welche für den Entscheid über die definitive Einführung von WOV im Kanton Solothurn erforderlich sind.

Die Kantonsverwaltung hat die versuchsweise Einführung von WOV seit 1995 auf sehr pragmatische Weise entwickelt. Im Hinblick auf die definitive Einführung ist nun der Zeitpunkt gekommen, den erreichten Stand von WOV im Kanton Solothurn gesamthaft zu überprüfen und allenfalls neue Entwicklungsziele zu setzen. Die vorliegende Evaluation liefert die Ausgangslage dazu, indem sie angibt, wo WOV im Kanton Solothurn nicht den Massstäben der WOV-Philosophie entspricht. Regierungsrat und Projektleitung sollten daraus die für den Kanton angemessenen Schlüsse ziehen. Für die definitive Einführung braucht WOV ein Gesamtkonzept. Dieses sollte z. B. festlegen, nach welchen Kriterien Produkte definiert und zu Produktgruppen zusammengelegt werden, wie Ziele auf Wirkungs- und Leistungsebene zu umschreiben sind (von der Legislaturplanung über departementale Jahrespläne bis zu Produktgruppenzielen) sowie welche Anforderungen an Wirkungs- und Leistungsindikatoren zu stellen sind. Kern des Gesamtkonzepts wäre wohl das System eines stufengerechten Controllings für die Ämter, die Departemente und die Regierung, das eine integrale Verwaltungssteuerung erlaubt, die über finanzielle Kriterien hinausreicht. Das Konzept hätte schliesslich das Denken in Prozessen statt in Strukturen zu fördern, damit sich die WOV-Kultur besser entwickeln kann.

Insgesamt beurteilt die WOV-Kommission das Ergebnis der Evaluation als hinreichend positiv, um dem Kantonsrat zu beantragen, den Grundsatzentscheid zur definitiven Einführung von WOV im Kanton Solothurn zu fällen und die flächendeckende Ausweitung der Versuche zu prüfen.

- WOV kann die Führung der Verwaltung auf allen Ebenen verbessern und
- WOV kann die Wirksamkeit des Kantons bei der Erfüllung seiner Aufgaben erhöhen.

Zwar sind noch einige Probleme zu lösen, bevor die dauerhafte Einführung rechtskräftig werden kann. Heute können jedoch die Weichen in diese Richtung gestellt werden. Der Regierungsrat soll deshalb einen dreifachen Auftrag erhalten:

- Er soll die Rechtsgrundlagen für den Entscheid des Kantonsrates und der Stimmbürgerschaft für die Ablösung des Versuchs durch eine dauerhafte Regelung der neuen Staats- und Verwaltungsführung vorbereiten.
- Er soll WOV im Kanton Solothurn so weiterentwickeln, dass die in der Evaluationsstudie festgestellten Mängel bis zum Entscheid über die definitiven Regelungen behoben sind.
- Er soll eine Strategie entwickeln, mit welcher er darstellt, ob und wie WOV flächendeckend eingeführt werden soll.

Parallel zu den Arbeiten von Regierung und Verwaltung müssen auch die WOV-Instrumente des Kantonsrates überprüft und erweitert werden. Mit der Vorbereitung dazu soll die WOV-Kommission beauftragt werden. Der Auftrag zur definitiven Einführung von WOV, der Auftrag zur Weiterentwicklung von WOV, der Auftrag zur flächendeckenden Einführung von WOV und das Postulat über das WOV-Instrumentarium des Kantonsrates bilden eine Einheit. Wir bitten den Kantonsrat, alle vier Vorstösse gleichzeitig erheblich zu erklären.

**Evaluation des WOV-Versuchs**

Bericht und Antrag der WOV-Kommission

An den

Kantonsrat von Solothurn

\*\*\*

vom 15. Mai 2000

\*\*\*

Herr Präsident,  
Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

Wir beantragen Ihnen,

- den beiliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen und
- die folgenden Vorstösse erheblich zu erklären:

**Auftrag zur definitiven Einführung von WOV**

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat innerhalb von zwei Jahren die Rechtsgrundlagen für die dauerhafte Einführung von WOV vorzulegen. Insbesondere ist ein Finanzhaushaltsgesetz zu schaffen. Ferner ist zu prüfen, ob die Kantonsverfassung geändert werden muss. Die Geltungsdauer der WOV-Versuchsverordnung vom 9. Juni 1998 kann im Rahmen ihres Artikels 19 verlängert werden.

**Auftrag zur Weiterentwicklung von WOV**

Der Regierungsrat wird aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren jene Verbesserungen an WOV vorzunehmen, welche sich auf Stufe Regierung und Verwaltung aus der Evaluation von WOV ergeben. Insbesondere ist

- die Aussagekraft der Ziele und der Wirkungsindikatoren zu erhöhen
- das Controlling nach einem einheitlichen und integralen Konzept zu gestalten
- die Rolle der Regierung und der Departemente im Steuerungsprozess zu verstärken.

**Auftrag flächendeckende Einführung von WOV**

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat innerhalb eines halben Jahres eine Strategie zur Kenntnis vorzulegen, welche festlegt, ob und wie (allenfalls in Etappen) WOV in der Kantonsverwaltung möglichst flächendeckend eingeführt werden soll. Der Antrag zum Beschluss über eine flächendeckende Einführung von WOV ist erst zu stellen, wenn die Aufträge zur definitiven Einführung und zur Weiterentwicklung von WOV erfüllt sind.

**Postulat WOV-Instrumentarium des Kantonsrates**

Das Büro des Kantonsrates wird aufgefordert, die WOV-Kommission zu beauftragen, die parlamentarischen Instrumente zu entwickeln, welche der Kantonsrat im Hinblick auf die definitive Einführung von WOV benötigt. Das Büro koordiniert die Arbeit der WOV-Kommission mit jener der Parlamentsreformkommission.

## 1. Zielsetzung

Der Regierungsrat hat sowohl in den allgemeinen Rahmenbedingungen von 1995 wie in der Versuchsverordnung von 1998 vorgesehen, dass parallel zur Erprobung von WOV im Kanton Solothurn eine wissenschaftliche Begleituntersuchung stattfindet. Diese soll die Entscheidung über die definitive Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton vorbereiten.

Die WOV-Kommission hat gestützt darauf im Einverständnis mit dem Regierungsrat die geforderte Untersuchung in Auftrag gegeben. Sie hat dafür ein Pflichtenheft definiert und von fünf Instituten Offerten eingeholt. Drei Bewerber wurden angehört. Aus ihrem Kreis wurde die Firma Interface in Luzern ausgewählt. Die Kommission hat die Arbeit der Experten an drei Workshops mitverfolgt und durch einen Ausschuss näher begleitet.

Von Anfang an wurde den Experten zugesichert, dass ihr Bericht ohne politische Korrekturen in der wissenschaftlichen Form veröffentlicht werden soll. Nur so kann die Evaluation ihren Zweck, eine unabhängige Kontrolle des WOV-Versuchs zu bilden, erfüllen. Der Bericht findet sich im **Anhang**.

Die politische Wertung der Studie ist Sache der WOV-Kommission und des Kantonsrates. Wir ziehen daraus die Schlüsse, welche für den Entscheid über die definitive Einführung von WOV im Kanton Solothurn erforderlich sind. Der nachstehende Bericht gliedert sich daher in zwei Teile:

- die politisch wichtigsten Ergebnisse der Evaluation (Ziffer 2)
- die Schlussfolgerungen der Kommission (Ziffer 3).

## 2. Ergebnisse der Evaluationsstudie

Für den Entscheid über WOV sind zwei Fragen entscheidend:

1. Kann WOV die Führung der Verwaltung auf allen Ebenen verbessern (interner Aspekt: Steuerung durch den Kantonsrat, den Regierungsrat, die Departemente, die Ämter, Ziff. 2.1)?
2. Kann WOV die Wirksamkeit des Kantons bei der Erfüllung seiner Aufgaben erhöhen (externer Aspekt: Wirkungen in Wirtschaft und Gesellschaft, Ziff. 2.2)?

### 2.1 Die Führung der Verwaltung

WOV ist dann einzuführen, wenn es verspricht, auf den drei Ebenen von Kantonsrat, Regierung/Departement und Amt gegenüber der herkömmlichen Steuerungsform erhebliche Verbesserungen zu bringen. Dabei darf nicht erwartet werden, dass diese Verbesserungen heute schon alle eingetreten sind; es muss genügen, wenn eine deutliche Tendenz erkennbar ist und eine realistische Chance besteht, diese Tendenz zu verwirklichen.

Der Evaluationsbericht enthält dazu folgende politisch wichtige Ergebnisse:

#### 2.1.1 Kantonsrat

##### a) Grundsätzliches

Der Dialog zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung ist durch WOV verstärkt worden. Das Vertrauen ist gestiegen und das Klima hat sich positiv verändert. Am stärksten entwickelt hat sich die Beziehung zwischen den Sachkommissionen und den WOV-Ämtern.

WOV verbessert die Information über die Ämter in Umfang, Gehalt und Vermittlung. In der Diskussion der Kommissionen über die Leistungsaufträge intensiviert sich der Kontakt mit den WOV-Ämtern. Die WOV-Ämter reagieren konstruktiver auf die Anliegen des Kantonsrates als andere Ämter. Das Verhältnis zwischen den Kommission und der Verwaltung hat sich positiv verändert.

Das Verständnis und die Handhabung der neuen Elemente von WOV verläuft grundsätzlich im intendierten Sinn. Es ist zu erwarten, dass einige Anfangsprobleme mit der Zeit verschwinden werden.

## **b) Schwierigkeiten**

WOV-Geschäfte erlangen einen höheren Stellenwert als andere Geschäfte. Allerdings haben die Sachkommissionen bisher kaum nennenswerte Veränderungen an den Leistungsaufträgen und an den Globalbudgets vorgenommen. Sie sind damit gegenwärtig noch überfordert. Die Frage, ob WOV in der vorliegenden Form miliztauglich ist, muss nach Ansicht der Experten zur Zeit offengelassen werden (vgl. dazu hinten Ziff. 3.2.1).

Die Information bildet eine Papierflut, die von vielen Ratsmitgliedern nicht zu bewältigen ist. Sie ist besser zu standardisieren.

Das (bereits bestehende) Informationsgefälle zwischen Kommissionsmitgliedern und übrigen Ratsmitgliedern wird durch WOV verstärkt; es besteht die Gefahr, dass zwei Klassen von Parlamentsmitgliedern entstehen. Noch wichtiger als der objektive Wissensunterschied ist dabei das Gefühl zahlreicher Mitglieder, von den Entscheidungszentren ausgeschlossen zu sein (vgl. dazu hinten Ziff. 3.2.2).

Das Ratsplenum informiert sich wenig und ist kaum bereit, sich mit grundsätzlichen Fragen auseinanderzusetzen. Es besteht erst eine schwache Tendenz in Richtung einer verstärkt strategischen Ausrichtung der Ratsdebatten. Trotzdem verfügt die Reform im Rat über eine relativ breite politische Basis.

Das Bereinigungsverfahren zwischen Sachkommissionen und Finanzkommission bei der Behandlung des Budgets hat bisher weder im Ablauf noch in der inhaltlichen Aufgabenteilung richtig funktioniert. Die Sachkommissionen und die Finanzkommission werfen sich gegenseitig vor, die Globalbudgets einseitig zu beurteilen. Die Sachkommissionen befinden sich im Dilemma, wegen der verstärkten Information aus den Ämtern ihre bisherige Distanz zur Verwaltung zu verlieren. Die Finanzkommission nimmt weiterhin auf der Kreditseite Kürzungen vor, ohne die erwarteten Leistungen entsprechend abzubauen.

Der Evaluationsbericht ortet das Problem materiell primär bei den Sachkommissionen (verfahrensmässig sollte sich die Finanzkommission besser an die Spielregeln halten). Die Experten sehen zudem in der Verstärkung des Kontakts zwischen Sachkommissionen und Verwaltung eine Verlagerung im Kräftedreieck zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung sowie eine teilweise Durchbrechung der Gewaltenteilung (vgl. dazu hinten Ziff. 3.2.3).

WOV hat bisher das Gefühl der Ratsmitglieder, gegenüber der Regierung im Nachteil zu sein, kaum verändert. Einigkeit besteht allerdings darüber, dass das Parlament durch WOV keinen Machtverlust erlitten hat. Der Kompetenzverlust auf der Detailebene wird durch die Zunahme an neuen Instrumenten und Informationen aufgewogen.

Die Erfahrungen mit den neuen Instrumenten sind noch gering und lassen keine abschliessende Beurteilung zu. Die Neuerungen werden aber grundsätzlich positiv beurteilt. Im Umgang mit den neuen Instrumenten sind folgende Schwierigkeiten aufgetaucht, die angegangen werden müssen:

- Abgrenzung zwischen Auftrag, Motion und Postulat
- Handhabung des politischen Indikators
- Widerstand der WOV-Ämter gegen die neuen Instrumente (vgl. dazu hinten Ziff. 3.2.4).

### c) **Massnahmen**

Die Experten empfehlen, folgende Massnahmen zu prüfen:

- Ausbildung der Kantonsratsmitglieder
- Ausbau der Parlamentsdienste
- Turnussystem in den Sachkommissionen (zur Erhöhung der kritischen Distanz zur Verwaltung)
- Mitgliedschaft aller Ratsmitglieder in einer Kommission
- verbindliche zeitliche Regelung für das Bereinigungsverfahren zwischen Finanz- und Sachkommissionen, damit eine Bereinigung der Anträge möglich wird.

## 2.1.2 **Regierung und Departemente**

### a) **Grundsätzliches**

Tendenziell hat die Behandlung der Leistungsaufträge und des Globalbudgets die strategische Diskussion in der Exekutive gefördert. Die Veränderungen stehen in dieser Beziehung aber noch am Anfang. Es wird erwartet, dass die Bedeutung der WOV-Instrumente in Zukunft zunehmen werde.

### b) **Schwierigkeiten**

Der Departementsauftrag, der gemäss Versuchsverordnung zwischen Regierungsrat und Departementen vereinbart werden soll, ist bisher noch nicht zur Anwendung gelangt.

Das Regierungskollegium hat seine Rolle im WOV-Prozess noch nicht gefunden. Die Leistungsaufträge der Ämter werden durch die Regierung kaum verändert. WOV hat die Arbeit der Regierung auch nicht wesentlich beschleunigt.

Die Ausarbeitung der Jahreskontrakte weicht von der Philosophie der wirkungsorientierten Verwaltung ab. Die Leistungsvereinbarungen werden bottom-up von den Ämtern gestaltet. Nur selten findet ein ausführlicher Aushandlungsprozess mit dem Departement statt. Das Amt hat somit die Möglichkeit, selber zu definieren, wieviel Leistung es mit dem vorhandenen Budget erbringen kann.

Die Departemente sind (mit Ausnahmen) zu wenig in den Einführungsprozess von WOV einbezogen. Auf Departementsstufe bestehen keine Strategien, die als Basis für die Aushandlung der Jahreskontrakte dienen könnten. Die Departemente sind einerseits passiv, stören sich aber daran, dass zu Vieles bottom-up entstehe. Es fehlt eine Definition der respektiven Rollen von Regierung (Führung) und Amt (Ausführung).

Wörtlich schreiben die Experten: "Nach Ansicht der Evaluation konnten die Departemente die Führungsmöglichkeiten, die sich neu durch WOV ergeben, bisher nicht oder nur zum Teil ausnützen und ihre Steuerungsfunktion nur bedingt wahrnehmen. Die Ämter vereinen in der Folge eine beachtliche einseitige Kompetenz auf sich. Hier liegt eine wesentliche Schwäche des Versuchs, wenn wir die Grundphilosophie von WOV als Messlatte verwenden."

Nach Ansicht der Experten werden Jahreskontrakt und Globalbudget isoliert voneinander festgelegt. Es bestehe eine ungenügende zeitliche und inhaltliche Koppelung zwischen den

beiden Instrumenten. Die Leistungen werden tendenziell von den finanziellen Budgetvorgaben dominiert.

Das WOV-Controlling wird positiv bewertet. Die Qualität der Informationen aus den WOV-Ämtern ist deutlich höher als jene aus den andern Ämtern. Schwierigkeiten betreffen die Form der Reportingberichte, den Rhythmus der Berichterstattung sowie die Verteilschlüssel für die Gemeinkosten. Das Controlling läuft verschiedenen Bedenken zufolge Gefahr, zu einem reinen Finanzcontrolling zu verkommen. Es ist ungenügend standardisiert und führt zu einer steigenden Papierflut. Der Dialog zwischen Departement und Amt im Rahmen des Controllings findet zudem nur in geringem Ausmass statt.

Der verbesserte Kontakt zwischen den Kommissionen des Kantonsrates und der Verwaltung kann zum Teil das Verhältnis zwischen der Departementsspitze und den Ämtern belasten. Der Umgang mit der Information im Dreieck Verwaltung - Parlamentskommission - Departement stellt neue Anforderungen an die departementale Führung.

### c) **Massnahmen**

Die Departemente funktionieren gegenwärtig nur als Durchlaufstelle für die verschiedenen Informationen aus den WOV-Ämtern. Die Auseinandersetzung mit den WOV-Ämtern findet in der Projektleitung und im Kantonsrat statt. In dieser Situation bieten sich zwei Handlungsvarianten an:

- Entweder werden die zeitlichen und fachlichen Ressourcen auf der Ebene der Departemente so verbessert, dass diese die Leistungsaufträge der Ämter und die Leistungsvereinbarungen effektiv mitgestalten und ihre Einhaltung mittels eines wirksamen Controllings steuern können
- oder der Kanton Solothurn verzichtet auf die Rolle der Departemente als Leistungsbesteller und als Controlling-Instanz. Entgegen der allgemeinen WOV-Philosophie müsste dann wohl der Kantonsrat als Leistungsbesteller auftreten

Die Experten empfehlen, die erste Variante zu verwirklichen (vgl. dazu hinten Ziff. 3.2.6).

## 2.1.3 **Ämter**

### a) **Grundsätzliches**

Als grösste Chance von WOV gilt allgemein der gewonnene Handlungsspielraum auf der Ebene der Amtsstellen. Der neue Spielraum wird tatsächlich genutzt. Dieser Gewinn wird von einem Mentalitätswandel in Richtung unternehmerisches Handeln begleitet. WOV trägt zu einem grösseren Kostenbewusstsein und zu mehr Selbstvertrauen bei. Der WOV-Gedanke beginnt in dieser Hinsicht zu greifen.

### b) **Schwierigkeiten**

Bei der Einführung von WOV sind in einigen Bereichen einfach die bestehenden Abteilungen in Produktgruppen umgewandelt worden. Das ist verständlich, aber unbefriedigend. Auch die Definition der Produkte ist den Ämtern überlassen worden. In Zukunft sind tiefgreifende Überlegungen zur Leistungserstellung nötig.

Das Globalbudget ist von den politischen Behörden oft inkonsequent umgesetzt worden, indem aus Spardruck die jährlichen Tranchen der Dreijahresbudgets gekürzt worden sind.

Besonders schwierig ist das Umfeld unter WOV für die Querschnittsämtler geworden, weil die WOV-Dienststellen sich beim Einkauf (z. B. von Drucksachen und Lehrmitteln) nicht mehr an die Gesamtinteressen der kantonalen Verwaltung binden lassen.

Die individuellen Zielvereinbarungen für das amtsinterne Personal werden angewendet und wirken in der beabsichtigten Richtung. Hingegen funktioniert die Verknüpfung von Zielvereinbarung und Leistungsbonus nicht. Die Zielgrössen sind zu wenig operationalisiert und der Leistungsbonus ist zu klein und zu wenig durchdacht, um als Anreiz zu wirken.

### c) Massnahmen

In vielen Fällen decken sich Ziele und Indikatoren weder inhaltlich noch in Bezug auf die Messebenen (Leistung, Wirkung). Ein Controlling ist somit vielfach nicht möglich und ein Soll-Ist-Vergleich undurchführbar. Im künftigen Projektverlauf sind erhebliche Anstrengungen notwendig, um die Ziele und die Indikatoren aussagekräftiger zu machen. Erforderlich ist ein einheitliches Konzept zur Definition von Zielen und Indikatoren. Die Projektleitung muss allen Beteiligten eine einheitliche Systematik für die Formulierung der Ziele und Indikatoren vorgeben (vgl. dazu hinten Ziff. 3.2.5).

Der Handlungsspielraum der Amtsleitung in Bezug auf das Personal ist durch die Befristung des Versuchs eingengt und zum Teil nicht hinreichend bekannt. Der Leistungsbonus ist nicht attraktiv genug. Damit sind wichtigste Führungsinstrumente der Ämter eingeschränkt. Den WOV-Ämtern ist in beiden Richtungen während einer Versuchsphase mehr Freiraum zu verschaffen. Zu diesem Zweck ist das Personalamt stärker in den WOV-Versuch einzubeziehen.

## 2.2 Die Wirkungen der Verwaltung

Für die Bewertung der externen Wirkungen der WOV-Ämter stehen höchstens drei oder vier Vergleichsjahre zur Verfügung. Aussagen über den Nutzen von WOV für die Aufgabenerfüllung sind daher nur bedingt möglich. Für eine umfassende Beurteilung von Leistung und Wirkung der Verwaltung fehlen in den meisten Bereichen die Daten. Es fehlt zum Teil bereits an quantitativen Grössen, bei den qualitativen Indikatoren ist die Lage noch prekärer. Feststellbar ist immerhin z. B. dass in Einzelfällen neue Produkte angeboten worden sind und dass die Kundenbedürfnisse besser befriedigt werden.

### 2.2.1 Leistungen

Zum Teil lassen die Schwankungen im Jahresverlauf keine einheitliche Tendenz erkennen. In anderen Bereichen zeigt vor allem der Soll-Ist-Vergleich eine deutlich positive Tendenz. Während etliche quantitative Indikatoren eine Leistungssteigerung andeuten (z. B. Vermehrung der Kundenkontakte), fehlen meist qualitative Indikatoren, welche erlauben würden, die quantitativen Angaben zu beurteilen (z. B. Art der Leistung pro Kundenkontakt). Die Zahl qualitativer Indikatoren ist zu klein, um Aussagen zuzulassen. Nötig ist die Definition von messbaren Qualitätsstandards. Die Suche nach sinnvollen und zugleich messbaren Indikatoren bleibt das Kernstück der Entwicklung von WOV in nächster Zeit. Sonst besteht die Gefahr, dass das Controlling immer finanzlastig bleibt.

Die finanziellen Erträge haben in den untersuchten Ämtern insgesamt zugenommen. Alle vier untersuchten Ämter haben bessere finanzielle Ergebnisse erzielt, als im Globalbudget vorgesehen, und zwar, obwohl ihre Budgets jeweils ohne Reduktion des Leistungsauftrags gekürzt worden sind. Die Ämter leisten damit unbestrittenermassen einen Sparbeitrag. Wie real und dauerhaft dieser ist, muss zur Zeit offen bleiben.

In Ansätzen wird allerdings die Gefahr erkennbar, dass die Sparrunden dazu führen, dass Ämter zu alten Verhaltensmustern zurückkehren und gegen Ende Jahr ihre Budgets aufbrauchen oder gute Nettoergebnisse möglichst verschleiern, um die nächste Sparrunde besser zu überstehen. Der Spardruck wirkt sich so negativ auf die Transparenz aus (vgl. dazu hinten Ziff. 3.2.7).

Zur Effizienz der WOV-Ämter gestatten die knappen Daten nur beschränkt, generelle Aussagen zu machen. Soweit erkennbar hat sich die Effizienz aber nicht markant verändert. Gemessen an den Sollwerten ist zwar eine leichte Effizienzsteigerung festzustellen. Aussagen aufgrund eines Soll-Ist-Vergleichs bleiben freilich so lange von beschränktem Wert, als die Amtsstellen ihre Vorgaben auf den Erfahrungswerten vorangegangener Jahre selbst definieren. Die Ämter können bei diesem Vorgehen dafür sorgen, dass der Vergleich mehrheitlich positiv ausfällt. Nach der WOV-Theorie wären hingegen die Soll-Werte zwischen Dienststelle und Departement auszuhandeln.

### **2.2.2 Wirkungen**

Noch schwieriger als die Bewertung der Leistungen (output) ist jene der Wirkungen. Die Wirksamkeit wurde in der vorliegenden Studie über Kundenbefragungen ermittelt. Damit wurde bewusst nur die Wirkung bei bestimmten Zielgruppen (impact), nicht aber in der gesamten Gesellschaft (outcome) erfasst.

Die Informationsmittel, welche von den untersuchten Dienststellen eingesetzt werden, und die Kundenkontakte haben sich zum Teil verbessert. Die befragten Zielgruppen beurteilen die Leistungen meist als gut bis sehr gut, so dass Verbesserungen schwierig sind oder von aussen nicht bemerkt werden. In einem Fall sind Verbesserungen deutlich. Sie dürften aber eher auf die neue Amtsleitung zurückzuführen sein als auf WOV.

Der Umfang der durch WOV ausgelösten Veränderungen ist absolut gesehen klein. Dies deshalb, weil die Qualität der Dienstleistungen sich bereits vorher auf hohem Niveau bewegt hat. WOV dürfte aber dafür mitverantwortlich sein, dass die Zufriedenheit der Zielgruppen trotz knapper Mittel nach wie vor hoch ist.

Wirkungsmessungen werden zur Zeit zusätzlich dadurch erschwert, dass bisher keine Kundenumfragen durchgeführt worden sind. Solche sollten inskünftig periodisch stattfinden.

## **3. Schlussfolgerungen**

### **3.1. Allgemeines**

Die WOV-Kommission hat die unter Ziffer 2 zusammengestellten Befunde mit den Experten erörtert und übernimmt sie als Ausgangslage für den Entscheid über die definitive Einführung von WOV. Vielfach decken sich die Feststellungen mit den eigenen Erfahrungen; im Übrigen werden die Aussagen im Expertenbericht überzeugend dargelegt. Soweit im Folgenden nichts abweichendes gesagt wird, teilt die WOV-Kommission die in Ziffer 2 wiedergegebenen Kritiken und Vorschläge zu Massnahmen.

Die WOV-Kommission hat sich im Rahmen ihrer Aufgabe, die Qualität des Umgangs mit der Versuchsverordnung vom 9. Juni 1998 sicherzustellen, vor allem mit der Frage befasst, wie die Kommissionen und die Mitglieder des Kantonsrats die neuen parlamentarischen Instrumente nutzen. Sie hat sich darüber gegenüber den Kommissionen schriftlich geäussert. Sie kommt dabei zu ähnlichen Schlüssen wie die Experten, wertet die Schwierigkeiten jedoch als typische Anfangsprobleme. Sowohl der Umgang mit dem Auftrag als auch jener mit dem politischen Indikator nimmt zu und verbessert sich. Im Hinblick auf die definitive Regelung sind Modifikationen vor allem im Sinne der Präzisierung und der Vereinfachung anzustreben.

Der Versuchsregelung fehlen wegen ihrer kurzen Geltungsdauer ferner die Instrumente für den Einfluss des Kantonsrats auf die mittelfristige Planung. Diese Instrumente und die allgemeine Rahmenordnung für die Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat im Budgetbereich sind in nächster Zeit zu entwickeln. Die WOV-Kommission wird sich damit befassen, wenn der Kantonsrat das entsprechende Postulat gutheisst.

### 3.2 Einzelfragen

Zu einzelnen Problemen, welche der Expertenbericht aufwirft, nimmt die Kommission wie folgt Stellung:

#### 3.2.1 Miliztauglichkeit

Jede Neuerung schafft in der Übergangszeit Unsicherheit und bedingt einen vorübergehenden Mehraufwand. Dies gilt auch für WOV. Die Miliztauglichkeit der neuen Führungsform ist erst dann zu verneinen, wenn zu erwarten ist, dass die Überforderung der Ratsmitglieder auf Dauer bestehen bleibt.

Zur besseren Bewältigung der Übergangszeit sind folgende Massnahmen zu treffen:

- vertiefte Ausbildung und Beratung der Ratsmitglieder
- Verstärkung des Ratssekretariats
- Vereinfachung der Controllingberichte
- Klärung der Abläufe zwischen den Kommissionen
- Beteiligung von Nichtkommissionsmitgliedern am Budgetprozess (z.B. Sonderveranstaltung nach Erscheinen des Budgets oder Umfrage dazu, ob ein Interesse besteht, an den Sitzungen bestimmter Sachkommissionen mit beratender Stimme teilzunehmen).

Der hierfür erforderliche Zusatzaufwand rechtfertigt sich, sobald der Kantonsrat mit dem hier eingereichten Auftrag die definitive Einführung von WOV verlangt hat.

Eine dauerhafte Überforderung der Ratsmitglieder kann dadurch verhindert werden, dass

- das Controlling standardisiert und vereinfacht wird
- die Unterlagen für das Ratsplenum gekürzt werden
- der Kantonsrat sich auf das Wesentliche seiner Rolle konzentriert.

Schon die bisherige Erfahrung mit WOV zeigt, dass die Kompetenzdelegation nicht zu einem Machtverlust des Kantonsrates führt. Die vermehrte Konzentration auf die Steuerung mit den neuen WOV-Instrumenten wird es sowohl den Kommissionen als auch den einzelnen Ratsmitgliedern gestatten, mit weniger Aufwand mehr Einfluss auszuüben (Steuerung von Planung, Wirkung und Leistung statt nur von Finanzen). Die bisherige Detailsteuerung bleibt über das Instrument des Auftrags weiterhin möglich, verliert aber an Gewicht.

Der Kantonsrat hat es über seine Gesetzgebungshoheit auch nach einer Entscheidung über die definitive Einführung in der Hand, das Machtverhältnis zwischen ihm, dem Regierungsrat und der Verwaltung zu seinen Gunsten zu korrigieren, wenn sich die Erwartungen an die heute vorgesehen parlamentarischen Instrumente zu WOV nicht erfüllen sollten.

#### 3.2.2 Gleichberechtigung der Ratsmitglieder

Die WOV-Kommission hat schon beim Erlass der WOV-Versuchsverordnung die Forderung aufgestellt, bei einer definitiven Einführung von WOV sei dafür zu sorgen, dass alle Ratsmitglieder in einer Kommission mitwirken können. Die Verkleinerung des Kantonsrates, die zur Zeit geprüft wird, würde diesem Anliegen entgegenkommen. Wird die definitive Einführung jedoch früher beschlossen, so sind Lösungen auch für die heutige Ratsgrösse zu entwickeln und gleichzeitig mit WOV umzusetzen.

#### 3.2.3 Verhältnis von Sachkommissionen und Finanzkommission

Das Zusammenspiel zwischen den Sachkommissionen und der Finanzkommission hat in den beiden ersten Budgetdebatten, welche unter der Versuchsverordnung stattgefunden haben,

nicht richtig geklappt. Die Experten orten das Problem primär bei den Sachkommissionen, welche die nötige Distanz zur Verwaltung verloren hätten. Dazu sind folgende Hinweise zu machen:

- Dass die Sachkommissionen vermehrt die Anliegen der ihnen zugeteilten Ämter vertreten, ist mindestens zum Teil sachlich gerechtfertigt. Wer die Verwaltung besser kennt, kann weniger pauschal über sie urteilen.
- Die Finanzkommission behält im Budgetprozess zwingend eine Vorrangstellung. Es bleibt ihre Hauptverantwortung, für die Wirtschaftlichkeit im Umgang mit den Haushaltsmitteln zu sorgen.
- Die Spannung zwischen Sachkommissionen und Finanzkommissionen ist gewollt und entspricht dem Zweck der politischen Auseinandersetzung im Rat. Da WOV das Budget um die Leistungsseite erweitert, erhöht es die politische Bedeutung des Budgetentscheids um diese Dimension.

Die Vorberatung des Budgets in den Kommissionen muss deshalb in den vorgesehenen Schritten durchgeführt werden. Das Büro sollte allen Kommissionen einen verbindlichen Terminplan setzen, damit das Verfahren vollständig durchgespielt werden kann.

Inhaltlich ist klarzustellen, dass die Finanzkommission parlamentsintern die Gesamtverantwortung für das Budget hat. Die Sachkommissionen sind für Abweichungen von den Budgetvorgaben begründungspflichtig. Die Finanzkommission hat ihrerseits aufzuzeigen, ob und wo sie einen Leistungsabbau will, wenn sie in einem Globalkredit gezielte Kürzungen vornimmt.

Das Anliegen, genügend Distanz zur Verwaltung zu wahren, ist eine Daueraufgabe der Sachkommissionen. Sie kann durch eine gemischte Zusammensetzung der Kommissionen und durch die Rotation der Mitglieder erleichtert werden. Die Distanz zur Verwaltung zu verkörpern ist daneben eine zentrale Aufgabe der GPK. Diese soll die Effizienz der Amtsstellen aus einer ganzheitlichen Sicht und im Quervergleich überprüfen und kann dabei allenfalls zu Rationalisierungsvorschlägen kommen, welche in künftigen Budgets ihren Niederschlag finden.

Die Experten sehen in der Verstärkung des Kontakts zwischen Sachkommissionen und Verwaltung eine Verlagerung im Kräftedreieck zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung. Sie werten dies als eine teilweise Durchbrechung der Gewaltenteilung, räumen aber ein, dass es dabei in erster Linie um eine Frage der Führungskraft der einzelnen Regierungsmitglieder gehe. Dass das Kräftedreieck durch WOV verschoben wird, trifft zu, aber zunächst geschieht dies zugunsten der Exekutive. Erst die kompensatorisch eingeführten neuen Instrumente korrigieren diese Entwicklung. Sobald die Departemente (und die Regierung) ihre Rollen im Steuerungsprozess richtig wahrnehmen, wird sich dieses Bild wieder verändern. Es wird Aufgabe der definitiven Kompetenzordnung sein, die Trennlinie der Gewaltenteilung so zu ziehen, dass ein Gleichgewicht unter den politischen Gewalten entsteht.

### **3.2.4 Erfahrungen mit den neuen Instrumenten**

Die WOV-Kommission wertet die bisherigen Erfahrungen mit den neuen parlamentarischen Instrumenten (Auftrag, politischer Indikator, parlamentarische Initiative, Detaillierung des Globalbudgets) als nützlichen Lernprozess. Während die beiden letztgenannten noch nicht zum Zuge gekommen sind, werden der Auftrag und der politische Indikator zunehmend genutzt. Die Kommissionen haben erkannt, wie sie damit umgehen können. Nach der dritten Budgetrunde unter der Versuchsverordnung (VA 2001) sollte genügend Material vorhanden sein, um daraus die definitive Regelung bestimmen zu können. Es dürfte jedoch sinnvoll sein, ca. fünf Jahre danach die gewonnenen Erfahrungen nochmals auszuwerten und die Instrumente allenfalls anzupassen.

### 3.2.5 Gesamtkonzept WOV

Die Kantonsverwaltung hat die versuchsweise Einführung von WOV seit 1995 auf sehr pragmatische Weise entwickelt. Das war dem bescheidenen damaligen Kenntnisstand über WOV in der Schweiz angemessen. Heute sind wesentlich mehr Erfahrungen vorhanden, die auch von der Projektleitung im Kanton Solothurn bereits genutzt werden. Im Hinblick auf die definitive Einführung ist nun der Zeitpunkt gekommen, den erreichten Stand von WOV im Kanton Solothurn gesamthaft zu überprüfen und allenfalls neue Entwicklungsziele zu setzen.

Die vorliegende Evaluation liefert die Ausgangslage dazu, indem sie angibt, wo WOV im Kanton Solothurn nicht den Massstäben der WOV-Philosophie entspricht. Regierungsrat und Projektleitung sollten daraus die für unsern Kanton angemessenen Schlüsse ziehen.

Für die definitive Einführung braucht WOV ein Gesamtkonzept. Dieses sollte z. B. festlegen, nach welchen Kriterien Produkte definiert und zu Produktgruppen zusammengelegt werden, wie Ziele auf Wirkungs- und Leistungsebene zu umschreiben sind (von der Legislaturplanung über departementale Jahrespläne bis zu Produktgruppenzielen) sowie welche Anforderungen an Wirkungs- und Leistungsindikatoren zu stellen sind. Kern des Gesamtkonzepts wäre wohl das System eines stufengerechten Controllings für die Ämter, die Departemente und die Regierung, das eine integrale Verwaltungssteuerung erlaubt, die über finanzielle Kriterien hinausreicht. Das Konzept hätte schliesslich das Denken in Prozessen statt in Strukturen zu fördern, damit sich die WOV-Kultur besser entwickeln kann.

In der Praxis ist die Datenlage zur Messung der Wirkungen der Verwaltung zu verbessern. Die Outputs sind routinemässig zu erfassen und die Kundenzufriedenheit systematisch zu erheben.

### 3.2.6 Rolle der Departemente

Der Evaluationsbericht macht deutlich, dass die grösste Schwachstelle im WOV-Projekt des Kantons im ungenügenden Einbezug der Departementsebene in den Steuerungsprozess liegt. Die Experten greifen in einer von zwei Varianten sogar zu einer Notlösung, welche die Departemente weitgehend von ihrer Führungsrolle entlasten (und entsprechend entmachten) würde. Danach würden die Departementsspitzen nicht mehr in ihrer Doppelrolle in Politik und Verwaltung belassen, sondern ganz der Verwaltung zugewiesen.

Die Experten lehnen diese Variante ab, weil sie ein Scheitern des WOV-Gedankens bedeuten würde. Darüber hinaus hätte der Verzicht auf die politische (oder strategische) Rolle der Departementsspitze nachteilige Wirkungen auf die Regierung und das politische System im Kanton, die nicht in Kauf genommen werden dürfen. Wenn WOV fortgesetzt werden soll, bleibt nur die Variante, wonach die Steuerungskapazität der Departemente verstärkt wird. Es ist Sache des Regierungsrates, hiefür die notwendigen Massnahmen zu treffen oder vorzuschlagen (vgl. den Auftrag zur Weiterentwicklung von WOV).

### 3.2.7 Gefahren der Sparpolitik

Der Evaluationsbericht verweist auf die Gefahr, dass die WOV-Ämter in die alten bürokratischen Muster zurückfallen, wenn ihnen die Kredite unter Verletzung der Spielregeln von WOV gekürzt werden. Die Finanzlage des Kantons zwingt wohl zur Sparsamkeit, doch darf dabei nicht unwirtschaftlich gehandelt werden. Die WOV-Kommission ist überzeugt, dass unter WOV wirksamere Sparmöglichkeiten bestehen, als pauschale Kürzungen. Das geforderte Controlling-System, die verbesserte Wahrnehmung der Führungsrolle durch die Departemente und die richtige Nutzung der WOV-Instrumente durch den Kantonsrat sollten es ermöglichen, inskünftig auf demotivierende Sparübungen zu verzichten.

### 3.2.8 Entscheid über die flächendeckende Einführung von WOV

Beim Entscheid über die Zukunft von WOV im Kanton Solothurn sind zwei Fragen zu unterscheiden: der Übergang vom Versuch zur definitiven Einführung und die Ausdehnung von WOV auf die gesamte Verwaltung.

Die Evaluation belegt für die ausgewählten Pilotämter, dass WOV geeignet ist, die Verwaltungsführung zu verbessern. Der Zustand des befristeten Versuchs ist daher für die bestehenden Pilotämter durch eine dauerhafte Regelung zu ersetzen. Nur so lassen sich die Vorteile von WOV optimal nutzen.

Wie weit sich die Aussagen der Experten aber auf die gesamte Verwaltung ausdehnen lassen, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. WOV ist faktisch noch nirgends in der Schweiz flächendeckend eingeführt. Die Erfahrungen der Pilotämter sind zu nutzen, um den WOV-Versuch auf andere Ämter auszuweiten. Dabei ist die Betrachtungsweise vom einzelnen Amt vermehrt auf die Bedürfnisse der gesamten Verwaltung zu verlagern (z. B. auf die Funktionen der Staatskanzlei, der Departementssekretariate, des Personalamtes oder der Finanzverwaltung). Wünschbar wäre, WOV flächendeckend einzuführen. Die politische Führung und die Querschnittsfunktionen lassen sich nicht optimal gestalten, solange zwei Systeme parallel nebeneinander geführt werden müssen.

Der Regierungsrat sollte daher gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation eine Strategie entwickeln, nach welcher WOV möglichst weitgehend in der gesamten Verwaltung eingeführt werden kann. Die Strategie sollte bald Aufschluss darüber geben, wie die zur Zeit offenen Fragen angegangen werden sollen.

Das Hauptproblem für die flächendeckende Einführung von WOV bildet der ungleiche Entwicklungsstand der drei Ebenen Ämter, Regierung / Departemente und Kantonsrat beim Umgang mit WOV. Dass heute die Ämter viel weiter fortgeschritten sind, als die politischen Behörden, ist verständlich. Im Zeitpunkt einer flächendeckenden Einführung von WOV müssen aber alle Ebenen ihren Anteil am Instrumentarium von WOV beherrschen und die WOV-Kultur leben. Bevor WOV flächendeckend eingeführt wird, sind daher die Verbesserungen vorzunehmen, welche die Evaluation empfiehlt. Die Erfüllung der Aufträge zur definitiven Einführung von WOV (rechtliche Voraussetzungen) und zur Weiterentwicklung von WOV (praktische Voraussetzungen) ist daher als Bedingung für die flächendeckende Einführung von WOV zu verstehen. Gleiches gilt für die Entwicklung der parlamentarischen Instrumente gemäss dem Postulat WOV-Instrumentarium des Kantonsrates.

### 3.3 Gesamtbeurteilung

Insgesamt beurteilt die WOV-Kommission das Ergebnis der Evaluation als hinreichend positiv, um dem Kantonsrat zu beantragen, den Grundsatzentscheid zur definitiven Einführung von WOV im Kanton Solothurn zu fällen und die flächendeckende Ausweitung der Versuche zu prüfen.

Der Evaluationsbericht gestattet, die beiden eingangs gestellten Fragen zu bejahen:

- WOV kann die Führung der Verwaltung auf allen Ebenen verbessern und
- WOV kann die Wirksamkeit des Kantons bei der Erfüllung seiner Aufgaben erhöhen.

Zwar sind noch einige Probleme zu lösen, bevor die dauerhafte Einführung rechtskräftig werden kann. Heute können jedoch die Weichen in diese Richtung gestellt werden. Der Regierungsrat soll deshalb einen dreifachen Auftrag erhalten:

- Er soll die Rechtsgrundlagen für den Entscheid des Kantonsrates und der Stimmbürgerschaft für die Ablösung des Versuchs durch eine dauerhafte Regelung der neuen Staats- und Verwaltungsführung vorbereiten.
- Er soll WOV im Kanton Solothurn so weiterentwickeln, dass die in der Evaluationsstudie festgestellten Mängel bis zum Entscheid über die definitiven Regelungen behoben sind.
- Er soll eine Strategie entwickeln, mit welcher er darstellt, ob und wie WOV flächendeckend eingeführt werden soll.

Parallel zu den Arbeiten von Regierung und Verwaltung müssen auch die WOV-Instrumente des Kantonsrates überprüft und erweitert werden. Mit der Vorbereitung dazu soll die WOV-Kommission beauftragt werden. Die WOV-Versuchsverordnung lässt bewusst Fragen offen, die in einer dauerhaften Regelung beantwortet werden müssen. Z.B. ist zu entscheiden, wer in welchem Verfahren über die Budgetstruktur entscheidet. Denn danach richten sich die Kompetenzen des Kantonsrates (ob z. B. eine Frage ein Produkt oder aber eine Produktgruppe betrifft, bedeutet, dass sie ausserhalb oder innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Kantonsrates liegt). Ähnliches gilt für die politische Planung. WOV ist zielorientierte Führung. Wirkungsziele müssen meist auf mittlere oder längere Frist gesetzt werden. Daher treffen sich die übergeordneten Ziele eines Globalbudgets (Kompetenz des Kantonsrates) mit den Zielen einer Legislaturplanung (Kompetenz des Regierungsrates). Auch hier gilt es, eine sinnvolle Aufgabenteilung zu finden. Diesen Zweck verfolgt das Postulat WOV-Instrumentarium des Kantonsrates.

Der Auftrag zur definitiven Einführung von WOV, der Auftrag zur Weiterentwicklung von WOV, der Auftrag zur flächendeckenden Einführung von WOV und das Postulat über das WOV-Instrumentarium des Kantonsrates bilden eine Einheit. Wir bitten den Kantonsrat, alle vier Vorstösse gleichzeitig erheblich zu erklären.

IM NAMEN DER WOV-KOMMISSION

Kurt Fluri  
Präsident

**Anhang:**  
Evaluation WOV-Solothurn (Kurzfassung)

**Beschlussesentwurf****Evaluation des WOV-Versuches**

Der Kantonsrat von Solothurn

gestützt auf §§ 1, 2 und 19 der Verordnung vom 9. Juni 1998 über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn<sup>1</sup>,

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag der WOV-Kommission vom 15. Mai 2000,

beschliesst:

1. Vom Bericht der WOV-Kommission über die Evaluation des WOV-Versuchs wird Kenntnis genommen.
2. Der Auftrag der WOV-Kommission zur definitiven Einführung von WOV wird erheblich erklärt.
3. Der Auftrag der WOV-Kommission zur Weiterentwicklung von WOV wird erheblich erklärt.
4. Der Auftrag der WOV-Kommission zur flächendeckenden Einführung von WOV wird erheblich erklärt.
5. Das Postulat der WOV-Kommission zum WOV-Instrumentarium des Kantonsrates wird erheblich erklärt.

IM NAMEN DES KANTONSRATES  
Präsident                      Ratssekretär

---

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

---

---

<sup>1</sup> BGS 122.14