

## Kanton Solothurn als Pionier der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung»

*Fritz Brechbühl*



Das Modell der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» ist Ausdruck einer Philosophie, die den Staat weg vom schwerfälligen Verwaltungsapparat hin zu einem dynamischen und kundenorientierten Dienstleistungserbringer führen will. Seit dem 1. Januar 1996 läuft eine Reihe von Pilotprojekten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) im Kanton Solothurn. Die Erfahrung in den parlamentarischen Kommissionen zeigt, dass WOV nicht nur verwaltungsintern, sondern auch im Verhältnis von Parlament und Regierung neue Instrumente der Führung nötig macht. Zentrale Fragen zur Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung im Bereich des Finanzhaushalts stellen sich:

1. Wie passt die Steuerreform in die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Justiz?
2. Wo ist beim Globalbudget die Trennlinie der Kompetenzen von Parlament und Regierung zu ziehen?
3. Welcher Einfluss soll dem Parlament im Zuständigkeitsbereich der Regierung gewährt werden?
4. Wie kann das Zusammenwirken von Parlament und Regierung verbessert werden,

ohne die Verantwortlichkeiten zu verwischen?

Das WOV-Konzept enthält zwei gegenläufige Prinzipien zur Rolle des Parlaments:

1. Die Trennung von Politik und Betrieb: Das Parlament soll sich auf grundsätzliche und längerfristige Fragen von politischer Bedeutung konzentrieren und operative Entscheide an die Verwaltung delegieren.
2. Die Koppelung von Finanz- und Leistungsverantwortung: Auf jeder Entscheidungsebene werden Leistungen mit Finanzen verknüpft. Damit umfasst die Budgetkompetenz des Parlaments unter WOV auch die Leistungsumschreibung.

Das zweite Prinzip schafft die Gefahr der parlamentarischen Übersteuerung des Verwaltungshandelns. Die Koppelung von Finanzen und Leistung bedeutet unweigerlich die Ausdehnung der Budgetkompetenz des Parlaments auf die Leistungsseite. Ohne neue Umschreibung der von verfassungswegen uneingeschränkten Budgetkompetenz kann das Parlament die Leistungen der Verwaltung, welche für ein bestimmtes Globalbudget zu erbringen sind, beliebig detaillieren. WOV darf aber nicht dazu führen, dass das Parlament praktisch zur hierarchisch der Regierung vorgesetzten Behörde wird. Eine Verwischung der Kompetenzen wäre unvermeidlich. Eine



solche Linienfunktion würde ohnehin das Parlament, vor allem das Milizparlament, überfordern, weil es Kompetenzen erhielte, die es gar nicht wahrnehmen könnte. Die Funktion des Parlamentes bleibt im Wesentlichen eine Aufsichtsfunktion, die sich von der eigentlichen Verwaltungsführung durch die Regierung unterscheidet. Im Hinblick auf eine gesetzliche Regelung müssen die Kompetenzfragen aber geklärt werden. Es muss eine Trennlinie zwischen Parlament und Regierung 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. Dafür ist eine kreative Lösung nötig, weil nicht auf Vorbilder und entsprechende Erfahrungen in andern Kantonen oder im Bund zurückgegriffen werden kann. Deshalb hat der Kanton Solothurn selber ein auf seine Verhältnisse zugeschnittenes Konzept entwickelt, das mit einer Versuchsregelung getestet wird.

Die Budgetkompetenzen des Parlamentes werden qualitativ aufgewertet. Die Verbindung von Leistungsaufträgen mit Globalbudgets und damit die Verknüpfung von zu erbringender Leistung mit Ressourcenzuteilung bewirkt, dass gleichzeitig über Kosten und Leistung diskutiert wird. Damit wird die Debatte auf die strategische Ebene gestellt. Kantonsrat und kantonsrätliche Kommissionen erhalten durch die regelmässige Berichterstattung mehr und qualitativ bessere Informationen. Die Verarbeitung von Informationen von hohem Abstraktionsgrad (Kennzahlen, Indikatoren) stellt indessen neue und anspruchsvolle Anforderungen. Die zuständigen Kommissionen beraten die entsprechenden Vorlagen zuhanden des Kantonsrates und verfolgen die Entwicklung kontinuierlich, auch nachdem das Global-

budget formell beschlossen ist. Ergeben sich Abweichungen von den Soll- zu den Ist-Werten, haben die Kommissionen rechtzeitig und angemessen zu reagieren. Die WOV-Philosophie ist jedoch zurzeit noch stark von der betriebswirtschaftlichen Optik geprägt. Für das Parlament muss aber die Frage im Vordergrund stehen, ob die politischen Ziele erreicht werden. Das Parlament wird die von Regierungsrat und Verwaltung angebotenen Indikatoren deshalb kaum unbesehen übernehmen können. Sonst müsste es sich zu stark von betriebswirtschaftlichen Argumenten leiten lassen.

*Le canton de Soleure est un précurseur de la nouvelle gestion publique. Pour le Grand Conseil se posent des questions fondamentales, car il se voit confronté à un élargissement de ses compétences. Il doit comme auparavant voter des budgets mais aussi, et cela est nouveau, il doit définir avec chaque budget un cahier des charges à remplir par le Gouvernement.*

Ein Vorteil des Solothurner Parlamentssystems ist, dass ständige Sachbereichs- und Aufsichtskommissionen seit Jahren institutionalisiert sind und dass Vorlagen mit finanziellen Konsequenzen grundsätzlich von zwei Kommissionen (Sachkommission und Finanzkommission) vorberaten werden. Die wesentlichsten Strukturen für den Umgang mit Globalbudgets sind auf Parlamentsebene damit schon vorhanden. In der laufenden Pilotphase werden die Controlling-Berichte semesterweise zuhanden des Parlamentes aufbereitet. Die Berichte werden von den Kommissionen zuhanden des Kantonsrates analysiert. Das Parlament muss sich in die Lage versetzen, in Kenntnis aller relevanten Tatsachen, z.B. über die Kürzung eines Globalbudgets oder den

Leistungsabbau innerhalb eines Globalbudgets, entscheiden zu können. Aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips ist aber zu beachten, dass das Parlament aus der Controllingkompetenz kein direktes Entscheidungsrecht im Kompetenzbereich des Regierungsrates ableiten darf.

*Un groupe de travail constitué de députés et du Professeur Mastronardi a élaboré un projet de règlement pour la mise en place des instruments de contrôle des projets de ngp.*

Ein aus Mitgliedern des Parlaments bestehender «WOV-Ausschuss» hat mit Unterstützung von Prof. Dr. Philippe Mastronardi (Uni St. Gallen) und im Einvernehmen mit dem Regierungsrat eine Versuchsregelung ausgearbeitet, mit welcher neue Instrumente der Führung während der Dauer der Pilotversuche getestet werden können. Die Versuchsregelung gilt seit dem 1. Juli 1998, womit der Kanton Solothurn als erster Kanton der Schweiz über umfassende Grundlagen für den Umgang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch auf Parlamentsebene verfügt (Die Versuchsregelung kann inklusive Erläuterungen von der Website des Kantonsrates aus dem Internet heruntergeladen werden [http://www.ktso.ch/kantonsrat]). Die Entwicklung der WOV-Versuche ist noch nicht reif für eine definitive gesetzliche Regelung. Der laufende Versuch

- dient zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen im Hinblick auf spätere Verfassungs- und Gesetzgebung,
- ist befristet,
- wird von einer wissenschaftlichen Evaluation begleitet und,
- schafft keine irreversiblen Folgen.

Die wichtigsten Elemente sind:

1. Das Parlament umschreibt die übergeordnete Zielsetzung der Produktegruppen - hier geht es um die Wirkungen, die von der Verwaltung ausgehen sollen.
2. Die Regierung bestimmt die operativen Ziele, Standards und Indikatoren für die Produktegruppen sowie alle Elemente der Produkte - hier geht es um die konkreten Leistungen, die die Verwaltung erbringen soll.
3. Das Parlament erhält den «Auftrag», mit welchem der Regierung auch in deren eigenem Zuständigkeitsbereich Richtlinien gesetzt werden können.
4. Erfüllt die Regierung einen Auftrag nicht und kann sie das Parlament nicht von ihrer Haltung überzeugen, kann der Kantonsrat entweder eine parlamentarische Initiative beschliessen oder das Globalbudget auf die heute zulässige Detaillierung herunterbrechen.
5. Das Parlament kann eine Anzahl politischer Indikatoren verlangen, welche über die konkreten Leistungen hinaus die Wirkungen - den gesellschaftlichen Nutzen - der Verwaltung ermitteln.

Die neuen parlamentarischen Instrumente ergänzen bloss die bestehenden und sind in ihrer Wirkung an das geltende Recht gebunden. Der Versuch dient dazu, das Gespräch zwischen Parlament und Regierung über die Grundsatzfragen der Gewaltenteilung anhand praktischer Fälle zu führen. Er dient damit der Konsensfindung in einer zentralen Frage, die nicht zu Lasten einer Seite, sondern nur im Einvernehmen zwischen Parlament und Regierung beantwortet werden sollte.

*Autor: Fritz Brechbühl ist Sekretär des Grosse Rates des Kantons Solothurn.*