

**Evaluation des Pilotprojektes  
Leistungsauftrag mit Globalbudget  
im Kanton Solothurn**

Beurteilung der Umsetzung und Wirkungen bei  
Parlament, Regierung und Verwaltung

**Schlussbericht zu Handen der WOV-Kommission**

Dr. Stefan Rieder  
lic. sc. pol. Cornelia Furrer

Luzern, 18. Mai 2000

## Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>6</b>
Bewertung	8
Empfehlungen	14
<b>1 Einleitung</b>	<b>18</b>
1.1 Konzept zur Evaluation und Fragestellungen	18
1.2 Vorgehen	22
1.3 Aufbau des Berichtes	23
<b>2 Politische Führungsebene: Einfluss von WoV auf die Arbeit des Parlamentes</b>	<b>24</b>
2.1 Information des Parlamentes im Rahmen von WoV	26
2.2 Bearbeitung der Leistungsaufträge in den Kommissionen	27
2.3 Bearbeitung der WoV-Geschäfte im Ratsplenum	31
2.4 Auswirkungen von WoV auf die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung	33
2.5 Neue Instrumente des Parlamentes im Zusammenhang mit WoV	35
2.6 Auswirkungen von WoV auf die Beziehungen zwischen Parlament und Ämtern	37
2.7 Beurteilung und Bewertung der Auswirkungen von WoV auf die Arbeit des Parlamentes	38
<b>3 Schnittstelle zwischen politischer und betrieblicher Führungsebene: Einfluss von WoV auf die Arbeit der Regierung und Departemente</b>	<b>41</b>
3.1 Behandlung von Leistungsaufträgen in der Regierung	41
3.2 Einfluss von WoV auf die Beziehung zwischen Departementen und Ämtern	42
3.3 Aushandlungsprozess zwischen Departement und Amt	46
3.4 Umsetzung des Globalbudgets und Handlungsspielraum der Ämter	47
3.5 Rechnungswesen und Controlling	51
3.6 Bewertung der Interaktion zwischen Regierung, Departementen und der Amtsstelle im Rahmen von WoV	53
<b>4 Betrieblich Steuerungsebene: Veränderung bei der Amtsführung in Folge von WoV</b>	<b>56</b>
4.1 Leistungsanreize und individuelle Zielvereinbarung für das Personal	56
4.2 Das Produktebudget als Führungsinstrument im Personalbereich	58
4.3 Bewertung der Anwendung der WoV-Instrumente durch die Amtsführung	59

<b>5</b>	<b>Wirkungsebene: Einfluss von WoV auf den Output der untersuchten Ämter</b>	<b>60</b>
5.1	Quantitative Veränderung des Outputs	60
5.2	Qualitative Veränderung des Outputs	68
5.3	Finanzielle Indikatoren zum Output	69
5.4	Bewertung des Outputs	77
<b>6</b>	<b>Wirkungsebene: Einfluss von WoV auf den Impact der untersuchten Ämter</b>	<b>79</b>
6.1	Beurteilung der Informationsmittel und Zufriedenheit mit dem Kundenkontakt	81
6.2	Leistungsbeurteilung durch die befragten Zielgruppen	86
6.3	Entwicklung des Impacts in der Strafanstalt Schöngrün	96
6.4	Beurteilung der Entwicklung des Impacts bei den untersuchten Ämtern	100
<b>7</b>	<b>Zusammenfassende Bewertung</b>	<b>104</b>
7.1	Bewertung der Umsetzung von WoV auf der politischen Steuerungsebene: Parlament	104
7.2	Bewertung der Umsetzung von WoV an der Schnittstelle zwischen politischer- und betrieblicher Führung (Regierung und Departemente)	105
7.3	Betriebliche Führungsebene (Ämter)	107
7.4	Beurteilung der Effekte von WoV auf der Wirkungsebene	108
7.5	Summative Bewertung des WoV-Versuchs	110
<b>8</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>112</b>
8.1	Empfehlungen auf Stufe Parlament	112
8.2	Empfehlungen auf Stufe Regierung	113
8.3	Empfehlungen auf Stufe Departemente	115
8.4	Empfehlungen auf Stufe der Ämter	116
8.5	Empfehlungen zur besseren Messung der Wirkungen	117
8.6	Weiterführung des Versuchs	117
	<b>Anhang</b>	<b>118</b>

## Verzeichnis der Darstellungen

D 1: Wirkungsmodell zur Beschreibung der Evaluationsgegenstände	20
D 2: Kräfterdreieck zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung	25
D 3: Verhandlungen zu einzelnen Teilen des Leistungsauftrags	34
D 4: Auswirkungen von WoV auf das Verhältnis Regierung- Parlament-Verwaltung	39
D 5: Leistungsindikatoren der vier untersuchten Amtsstellen	44
D 6: Entwicklung des Personalbestandes (Anzahl volle Stellen)	58
D 7: Jahresverlauf ISOe	61
D 8: Jahresverlauf Strafanstalt Schöngrün	61
D 9: Jahresverlauf AKS	62
D 10: Jahresverlauf KDLV	62
D 11: Soll-Ist-Vergleich ISOe	63
D 12: Soll-Ist-Vergleich Strafanstalt Schöngrün	63
D 13: Soll-Ist-Vergleich AKS	64
D 14: Mindestens 1x Kontakt mit der Amtsstelle im Jahre	66
D 15: Mehr als 1x Kontakt im Jahre.....	67
D 16: Veränderung der Intensität der Kontakte bei der ISOe	67
D 17: Jahresverlauf der Erträge ausgewählter Produkte(gruppen)	70
D 18: Soll-Ist-Vergleich der Erträge ausgewählter Produkte(gruppen)	71
D 19: Jahresverlauf der Kosten pro Einheit	72
D 20: Soll-Ist-Vergleich der Kosten pro Einheit	73
D 21: Selbstfinanzierungsgrad ISOe	74
D 22: Vergleich Nettoergebnisse - Globalbudgettranche	75
D 23: Vergleich Nettoergebnis – Voranschlag	76
D 24: Sparbeitrag der untersuchten Amtsstellen	76
D 25: Übersicht über die Erhebungen bei den KundInnen	80
D 26: Informationskanäle der ISOe-KundInnen	81
D 27: Kenntnis der verschiedenen Angebotsbereiche	82
D 28: Zufriedenheit mit dem telefonischen Kontakt	83

D 29: Zufriedenheit der Kulturschaffenden mit dem Telefonkontakt	84
D 30: Zufriedenheit der J+S-LeiterInnen mit dem Telefonkontakt	84
D 31: Zufriedenheit der KundInnen der KDLV mit dem Telefonkontakt	85
D 32: Beurteilung der Ausbildung	86
D 33: Beurteilung durch die Zielgruppe Weiterbildung	87
D 34: Beurteilung durch die Zielgruppe Industrieprojekte	88
D 35: Beurteilung durch die Kulturschaffenden	89
D 36: Beurteilung der allgemeinen Zufriedenheit durch die Kulturschaffenden	90
D 37: Entwicklung der Besucherzahlen im Jahresverlauf	90
D 38: Soll-Ist-Vergleich der Besucherzahlen	91
D 39: Entwicklung Teilnehmerzahlen	92
D 40: Beurteilung der Abteilung Sport des AKS durch J+S-LeiterInnen	93
D 41: Zufriedenheit mit den Dienstleistungen des Lehrmittelverlages	94
D 42: Zufriedenheit der Verwaltungsangestellten mit den Dienstleistungen KDLV	96
D 43: Übersicht über die Resultate zur Information und zum Kundenkontakt	100
D 44: Übersicht zur Zufriedenheit mit den Dienstleistungen	102

## Zusammenfassung

### *Ausgangslage*

Im Juni 1995 verabschiedete der Kantonsrat das Projekt „Schlanker Staat“. Gestützt darauf wurde das Pilotprojekt "Leistungsauftrag mit Globalbudget" erarbeitet. Im Januar 1996 begannen die ersten Ämter mit der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV). Gemäss der Botschaft der Regierung ist durch die Projektleitung eine Evaluation des Gesamtprojektes durchzuführen. Interface Institut für Politikstudien in Luzern wurde 1998 mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Diese verfolgte grundsätzlich folgende Zielsetzung:

- Die Umsetzung von WoV respektive dessen Instrumente sind auf Stufe Parlament, Regierung, Departementen und Amtsführung kritisch zu untersuchen.
- Der Einfluss von WoV auf die Dienstleistungen der Verwaltung sind zu ermitteln.
- Es ist eine summative Bewertung des WoV-Konzeptes anzustreben. Resultate, welche unmittelbar zur Verbesserungen der Umsetzung in der Praxis führen (formative Evaluation), sind zwar erwünscht, stehen aber nicht im Vordergrund.

Interface hat gemäss den oben genannten Zielen ein Konzept erarbeitet, an dem sich die Durchführung der Evaluation orientiert hat. Dabei wird zwischen vier Ebenen unterschieden, auf welche die Einführung von WoV Einfluss ausübt:

- Politische Steuerungsebene: Hier ist der Umgang von Parlament und Regierung mit WoV angesprochen.
- Betriebliche Steuerungsebene: Im Zentrum steht die Art und Weise, wie die Leitung der betroffenen Ämter und Dienststellen WoV umsetzen.
- Ebene betrieblichen Wandels: Darunter verstehen wir die Veränderungen, welche WoV bei den Prozessen, Strukturen und der Unternehmenskultur der Verwaltung auslöst.

- Ebene der Wirkungen: Wir unterscheiden zwischen Veränderungen des Outputs, die sich durch WoV ergeben (Qualität und Umfang von Leistungen und Produkten) und Veränderungen des Impacts (=Verhalten der Zielgruppen in Folge staatlichen Handelns), die durch die neue Verwaltungsführung ausgelöst werden.

Ausgehend vom Wirkungsmodell wurden drei Module bestimmt, die es zu untersuchen galt. Sie umfassten alle Veränderungen von WoV auf der politischen und betrieblichen Steuerungsebene, sowie den Wandel auf der Ebene der Wirkungen. Der betriebliche Wandel war nicht Gegenstand der Untersuchung.

### *Vorgehen*

Die Evaluation führte Untersuchungen durch auf der Ebene Parlament, Regierung und Departemente. Da auf der Stufe Verwaltung aus Kostengründen nicht alle WoV-Einheiten untersucht werden konnten, nahm die Evaluation gemeinsam mit dem WoV-Ausschuss eine Auswahl von vier Ämtern vor. Es wurde eine heterogene Zusammensetzung angestrebt, die sich wie folgt präsentiert:

- Strafanstalt Schöngrün
- Ingenieurschule Oensingen ISOe
- Amt für Kultur und Sport AKS
- Kantonale Drucksachen- und Lehrmittelverwaltung KDLV

Methodisch wurde primär mit Interviews gearbeitet. Insgesamt fanden 46 Gespräche statt. Ergänzend sind eine Reihe von Dokumenten ausgewertet worden. Zur Messung des Impacts kamen telefonische und schriftliche Umfragen zum Einsatz, in Einzelfällen Interviews. Insgesamt wurden über 700 Fragebogen ausgewertet. 70 Kundinnen und Kunden der ISOe wurden telefonisch befragt.

Im folgenden stellen wir die Endergebnisse der Evaluation vor und folgen dabei der Einteilung der oben skizzierten Ebenen. Wir beschränken uns in der Zusammenfassung auf die summative Bewertung und die Darstellung der Empfehlungen. Für detaillierte Ergebnisse zu einzelnen Ebenen oder Ämtern sei auf den ausführlichen Bericht verwiesen.

## **Bewertung**

Die Bewertung erfolgt an Hand der vier weiter vorne geschilderten Ebenen.

### *Umsetzung von WoV auf der politischen Steuerungsebene*

Grundsätzlich lässt die Untersuchung den Schluss zu, dass das Parlament (primär die Kommissionen) die Idee des NPM verstanden haben und durchaus gewillt sind, diese in der Praxis umzusetzen. Dadurch entstehen der Legislative deutliche Vorteile, die es ihr gestatten, ihre Aufgaben (Kontrolle von Regierung und Verwaltung, Formulierung politischer Vorgaben) besser wahrnehmen zu können. Eine Konzentration auf strategische Fragen nach dem Vorbild der WoV-Konzeption wird als sinnvoll erachtet. Schritte auf dem Weg zur Umsetzung von WoV im Parlament sind bereits gemacht worden und zwar sind dies:

- die verbesserte Information des Parlamentes über die Vorgänge und Abläufe in den zu kontrollierenden Ämtern,
- das gestiegene Verständnis im Umgang mit Leistungsaufträgen (Ziel- und Produktdefinitionen) innerhalb der Kommissionen, aber auch in Teilen des Plenums,
- die Anwendung der neuen parlamentarischen Instrumente, die sich zunehmend im intendierten Sinne entwickelt und
- der gestärkte Dialog zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung.

Die bisherigen Erfolge dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass der Kantonsrat auf dem Weg zur vollständigen Umsetzung von WoV noch am Anfang steht: Die fachlichen Kompetenzen zur Beurteilung und Steuerung über Ziele, Budgets und Produktgruppen sind noch klein. In den Kommissionen muss der Mut zu politischen Eingriffen in die Leistungsaufträge noch wachsen. Dabei gilt es Schwierigkeiten zu überwinden. Einige davon (z.B. der korrekte Umgang mit den neuen parlamentarische Instrumenten) werden sich vermutlich mit zunehmender Übung von selber lösen. Andere Probleme sind grundsätzlicher Natur. Dazu gehören:



- das zu beobachtende Informationsgefälle zwischen Mitgliedern der Kommissionen und den anderen Parlamentsmitgliedern und die damit verbundene Zweiteilung des Parlamentes,
- die geringe kritische Distanz zwischen Sachkommissionen und Verwaltung,
- der fehlende Wille zu strategischer Ausrichtung bei einem Teil der Parlamentsmitglieder und
- die Verschiebungen in der Gewaltenteilung zwischen Parlament, Regierung und Ämtern.

Die genannten Probleme gilt es zu lösen, wenn das Parlament das Entwicklungspotenzial ausschöpfen will, welches WoV in der Tat eröffnet.

#### *Beurteilung der Rolle der Regierung im WoV-Prozess*

Die Regierung und die Departemente bilden das Scharnier zwischen politischer und betrieblicher Führungsebene. Diese Funktion ist durch die Einführung von WoV noch wichtiger geworden als sie es ohnehin schon war. Unter diesem Gesichtspunkt kommt die Evaluation zu folgender Bewertung.

Das Regierungskollegium hat seine Rolle im WoV-Prozess noch nicht gefunden. Gegenwärtig werden die Leistungsaufträge wenig diskutiert und kaum verändert. Unseres Erachtens ist die Binnenorganisation der Regierung wesentlich dafür verantwortlich (Kollegialitätsprinzip, Departementalprinzip, Ablauforganisation). Diese Eigenschaften der Regierungstätigkeit sind schlechte Voraussetzungen für eine kritische und auf Veränderungen ausgerichtete Behandlung der Leistungsaufträge in der Regierung. Vor allem die Ablauforganisation setzt klare Schranken: Jedes Regierungsmitglied müsste bei einer Intervention in einen Leistungsauftrag aus einem anderen Departement mit "Retourkutschen" rechnen, was eine Auseinandersetzung um Leistungsaufträge wenig wahrscheinlich macht. Es muss sich in Zukunft zeigen, wie die Regierung mit diesem institutionellen Problem umzugehen vermag. Im Rahmen des WoV-Versuchs wären Experimente in diese Richtung zu begrüßen, um die Grenzen des gegenwärtigen Systems auszuloten.

### *Beurteilung der Rolle der Departemente im WoV-Prozess*

Die Evaluation hat gezeigt, dass ein Aushandlungsprozess zwischen Departement und Amtsstelle bezüglich der Leistungsvereinbarungen zur Zeit nicht stattfindet. Ebenso existiert mit wenigen Ausnahmen keine wirksame Steuerung der Ämter über das Reporting und Controlling. Verbessert hat sich hingegen der Informationsfluss zwischen Ämtern und Departementen.

Die Ursachen für diese kritische Bilanz sind nicht ausschliesslich, aber doch zu einem guten Teil auf der Stufe der Departemente zu suchen: Dort fehlt die Zeit, die inhaltlichen Kompetenzen und bis zu einem gewissen Grad das Verständnis um die zugeordnete Rolle im Rahmen der WoV-Philosophie wahrnehmen zu können. Beim Departement des Innern gilt diese Feststellung vor allem für die Ebene der Ämter, wenn es um die Beurteilung der Kontrakte der Abteilungen geht, hingegen weniger für das Departement als solches, wenn es sich um die Beurteilung der Controllingberichte handelt. Vereinfacht ausgedrückt funktionieren die Departemente heute vor allem als Durchlaufstelle für die verschiedenen Informationen, welche die WoV-Ämter zu Händen des Parlamentes liefern. Eine effektive gründliche Auseinandersetzung mit den Leistungen von WoV-Ämtern geschieht gegenwärtig bei der Projektleitung und den Kommissionen des Parlamentes. Das Departement hingegen nimmt seine Rolle als Leistungsbesteller zu wenig wahr und kann entsprechend die Leistungen auch nicht kontrollieren.

### *Bewertung der Auswirkungen von WoV auf die betriebliche Führungsebene*

Die grössten Erfolge konnte die Einführung von WoV auf der Führungsebene der einzelnen Ämter bzw. Abteilungen erzielen. Diese haben zusätzlichen Handlungsspielraum gewonnen im Bereich Personal, Budget und Produkte. Dieser Handlungsspielraum wird im positiven Sinne genutzt, was sich einerseits in einem veränderten, effizienteren und sparsameren Ressourceneinsatz und in geringerem Ausmass in Form neuer Produkte niederschlägt. Die Mechanismen des WoV-Gedankens beginnen hier zu spielen und es ist zu erwarten, dass mit zunehmender Projektdauer der Handlungsspielraum weiter ausgelotet werden kann.

Obwohl der Bewegungsspielraum der Ämter namentlich im Personalbereich versuchsbedingt (Stichwort Reversibilität der Entscheide) noch weit von den Sollvorstellungen des WoV-Gedankens entfernt ist, wird

er von den Ämtern subjektiv als bedeutsam wahrgenommen. Dies hat einen direkten Einfluss auf die Motivation der Amtsebene, die bei den vier untersuchten Ämtern hoch zu veranschlagen ist und für das Projekt als ganzes entscheidend sein dürfte. Parallel zum Motivationsschub konnten wir auf der Ebene der Amtsleitungen einen deutlichen Mentalitätswandel feststellen. Dieser geht in Richtung einer stärkeren Kontrolle von Kosten und Leistungen, was unmittelbar mit der Definition der Produkte, der Produktegruppenbudgets, der Leistungsvereinbarung und den innerbetrieblichen Zielvereinbarungen zusammenhängt. Die Ämter haben ein erhebliches Wissen im Bereich WoV aufgebaut, welches ihr Selbstvertrauen namentlich in der Diskussion gegenüber dem Departement gestärkt hat.

Die Evaluation hat auch Mängel auf der Ebene der betrieblichen Steuerung aufgezeigt. Die in den Kontrakten und Controllingberichten aufgeführten Ziele und Indikatoren sind sowohl inhaltlich wie auch in Bezug auf die Messebenen (Output, Impact und Outcome) oftmals nicht deckungsgleich. Ein Controlling ist somit vielfach unmöglich, ein Soll-Ist-Vergleich zwischen Zielen und Ergebnissen nicht praktikabel. Dies ist auch in anderen WoV-Versuchen zu beobachten. Insofern ist es nicht aussergewöhnlich, dass nach der ersten Projektphase Korrekturen notwendig sind. Allerdings würde unseres Erachtens das Problem unterschätzt, wenn sich eine Korrektur auf Details beschränken würde. Vielmehr gehen wir davon aus, dass ohne ein einheitliches Konzept zur Definition von Zielen und Indikatoren sich die gleichen Probleme in Zukunft erneut stellen werden. Dies wäre gravierend, weil ohne konsistentes Gefüge von Zielen und Indikatoren die Departemente, die Regierung und das Parlament nicht steuern können.

Ein zweites konzeptionelles Problem des WoV-Versuchs auf der Ebene der Ämter betrifft den Handlungsspielraum der Amtsleitung hinsichtlich des Personals. Zum einen nützen die Ämter den vorhandenen Spielraum auf Grund mangelnder Information und der Restriktionen im Versuch nicht aus. Zum anderen wird der LEBO als Leistungsanreiz kaum oder gar nicht eingesetzt. Damit ist die Personalpolitik als wichtigstes WoV-Führungsinstrument der Ämter stark eingeschränkt.

#### *Beurteilungen der Effekte von WoV auf der Wirkungsebene*

Die Evaluation hat den Versuch unternommen, die Effekte von WoV auf die Outputs (Veränderungen der Qualität und Quantität der Lei-

stungen und der Produkte) und Impacts (Reaktionen der Zielgruppen auf die Outputs der Ämter) zu ermitteln. Dieser Versuch ist aus methodischer Perspektive nur teilweise gelungen und zwar aus zwei Gründen: Erstens ist die bestehende Datenlage bei den Ämtern als Voraussetzung zur Messung von Wirkungen sehr beschränkt. Zweitens kämpft eine Messung der Veränderung der Outputs und in besonderem Mass die Erfassung der Impacts mit dem Auftreten von Störgrössen, welche die oft kleinen Wirkungen von WoV überlagern, verwischen oder verzerren. Dieses methodische Problem konnte nur teilweise überwunden werden. Die Aussagekraft der hier präsentierten Bewertung ist daher begrenzt und muss durch weitere Messungen überprüft werden.

Welche Bewertung lässt sich trotz der gemachten Einschränkungen vornehmen? Insgesamt sind die von der Evaluation beobachteten Effekte von WoV auf der Wirkungsebene eher klein. Betrachten wir die Sollgrössen als Masstab, hat der Output überall zugenommen, ebenso die Effizienz. Der Sparbeitrag der WoV-Ämter ist ebenfalls beachtlich und liegt vermutlich über dem Durchschnitt der Nicht-WoV-Ämter. Neue Produkte in Folge von WoV waren nur in Ausnahmefällen zu beobachten. Hingegen hat die zusätzliche Handlungsfreiheit die Realisierung neuer Dienstleistungen erleichtert. Klar zum Ausdruck kam der Einfluss der Sparanstrengungen des Kantons auf die Outputs. Dieser Effekt hat die Wirkungen von WoV vielfach überlagert. Aus Sicht der Evaluation kritisch zu beurteilen sind die Rückwirkungen des Spardrucks auf die Amtsleitungen. Diese versuchen einerseits mittels WoV die Effizienz zu erhöhen und werden durch immer neue Sparvorgaben sozusagen "auf dem falschen Fuss erwischt": Sie müssen an dem dank WoV reduzierten Aufwand zusätzliche Abstriche vornehmen. Dies hat bereits zu Gegenreaktionen geführt: In den Budgets werden wieder Reserven eingebaut, um für zukünftige Sparübungen gewappnet zu sein. Damit werden die in Ansätzen vorhandenen positiven Resultate von WoV auf der Outputebene teilweise kompensiert. Diese Entwicklung ist aus Sicht der Evaluation äusserst kritisch zu beurteilen. Der WoV-Gedanke im Sinne einer sparsamen und effizienten Outputproduktion wird auf diese Weise geschmälert.

Die Veränderungen von WoV auf der Impactebene sind ähnlich wie die Outputs zu beurteilen. Die Information und die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden mit den Kontakten zur Verwaltung hat in einigen Fällen in Folge von WoV zugenommen. Verantwortlich dafür ist die Zunahme des Handlungsspielraums, die es den Ämtern erlaubte, besser

auf die Zielgruppen einzugehen. In der Mehrheit der untersuchten Fälle konnte hingegen keine Veränderung der Kundenzufriedenheit in Folge von WoV ermittelt werden. Auf die Kundenzufriedenheit insgesamt hat WoV somit wenig Einfluss gehabt. Dies ist nicht zuletzt auf das hohe Niveau der Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden zurückzuführen. Erstens sind bei einem sehr hohen Ausgangsniveau Verbesserungen nur schwer realisierbar, zweitens lassen sich Veränderungen relativ schwer ermitteln. In Einzelfällen ist dies jedoch gelungen: Es konnte gezeigt werden, dass WoV dazu beigetragen hat, die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden zu erhöhen.

#### *Summative Bewertung des gesamten WoV-Versuchs*

Dem Projekt WoV-Solothurn ist es gelungen, in kurzer Zeit wesentliche Bestandteile einer wirkungsorientierten Verwaltung zu gestalten und operativ einzuführen: Die zügige Einführung von WoV ist um so höher zu bewerten, als dass der Kanton Solothurn mit zu den Kantonen gehört, die mit der Einführung von WoV begonnen haben und daher nicht auf bestehendes Wissen zurückgreifen konnten. Der Spardruck hat die WoV-Einführung sicherlich nicht erleichtert, was die bisherigen Leistungen in ihrer Bedeutung unterstreicht.

Mit einem Bild lässt sich der gegenwärtige Stand des Projektes umschreiben: Die Verwaltung, Regierung und das Parlament haben den Deckel der WoV-Kiste geöffnet, welche die Werkzeuge zur Ausschöpfung der Entwicklungspotenziale in Verwaltung und Politik enthält. Die Akteure haben die Werkzeuge der Kiste entnommen, deren Funktionsweise verstanden und teilweise in der Praxis bereits ausprobiert. Die Versuche sind dabei noch etwas ungenau und die fachgerechte Anwendung der Werkzeuge steht teilweise noch aus.

Betrachten wir die vier untersuchten Ebenen, so ist die Entwicklung in den Ämtern am weitesten fortgeschritten. Das Parlament befindet sich auf dem Weg, am kritischsten ist die Situation auf der Ebene der Regierung und der Departemente zu beurteilen. Hier ist in Zukunft ein grösseres Engagement gefordert, soll die Rolle als Leistungsbesteller effektiv wahrgenommen werden. Die Effekte von WoV auf die Outputs und Impacts der Verwaltung sind gegenwärtig noch sehr gering, so weit wir dies auf der schmalen empirischen Basis überhaupt beurteilen können. Unseres Erachtens gibt es hier einen ursächlichen Zusammenhang mit der Rolle von Parlament und Regierung: Die Outputs und die Impacts

werden sich erst dann signifikant verändern, wenn Parlament und Regierung effektiv über alle drei Elemente der Leistungsaufträge (Ziele, Budget und Produktgruppen) zu steuern beginnen. Gegenwärtig ist dies praktisch nie der Fall, die geringen Veränderungen auf der Wirkungsebene dürfen unter diesen Voraussetzungen nicht erstaunen.

## Empfehlungen

### *Empfehlungen auf Stufe Parlament*

Zur Bewältigung der gegenwärtigen Probleme auf Stufe Parlament empfiehlt die Evaluation, folgende Massnahmen zu prüfen:

- Die gezielte, den Bedürfnissen angepasste Ausbildung der Parlamentsmitglieder ist zu intensivieren. Es ist ein iteratives kontinuierliches Ausbildungskonzept notwendig, das die Fähigkeiten des Parlamentes erhöht. Die zeitliche Verfügbarkeit kann mit einer höheren Entschädigung der Parlamentsmitglieder erzielt werden.
- Der Ausbau der Parlamentsdienste ist angezeigt. Diskussionen in diese Richtung sind bereits im Gang und sind aus Sicht der Evaluation unbedingt notwendig.
- Die Arbeit in den Sachkommissionen ist so zu verändern, dass die kritische Distanz zu der Verwaltung nicht unterschritten wird. Ein Turnussystem in den Kommissionen könnte dabei Abhilfe schaffen, wobei bei den entsprechenden Vorschlägen von einem ständigen und einem wechselnden Teil von Kommissionsmitgliedern ausgegangen wird. Da ein Milizparlament wohl nie mit dem gleichen Sachverstand wie ein Amt argumentieren kann, ist bei der Ausgestaltung der Kommissionen der kritischen Distanz Priorität einzuräumen.
- Es ist darauf zu achten, dass die gegenwärtige Spaltung im Parlament nicht grösser wird. Vorschläge, die zu einer Mitgliedschaft aller Parlamentsmitglieder in einer Kommission führen (Verkleinerung des Parlamentes, Ergänzung der Kommissionen bei bestimmten Sachfragen von Fall zu Fall), sind in Vorbereitung und zielen zweifellos in die richtige Richtung. Allerdings wird sich die Trennung im System ständiger Kommissionen nie aufheben lassen. Sie ist teilweise sogar beabsichtigt, um die knappen personellen Ressourcen des Parlamentes zu bündeln.

- Das Bereinigungsverfahren zwischen Finanz- und Sachkommissionen muss vereinheitlicht werden. Es gilt eine verbindliche zeitliche Regelung zu finden, die eine Bereinigung der Anträge erlaubt. Das gegenwärtige Verfahren ist formal zwar richtig, die Umsetzung in die Praxis hingegen unbefriedigend. Die Disziplin der Kommissionen (FiKo) muss in dieser Hinsicht erhöht werden. Hingegen raten wir von einer Zusammenlegung von Finanz- und Sachkommissionen zur Vermeidung von Kooperationsproblemen ab. Dies würde das Problem der kritischen Distanz zur Verwaltung noch verschärfen.

#### *Empfehlungen auf Stufe Regierung*

Da insbesondere die strukturellen Voraussetzungen (Kollegialitäts- und Departementalprinzip, Ablauforganisation) der Stufe Regierung eine adäquate Umsetzung von WoV erschweren, zielen die Empfehlungen auf eine Veränderung der Struktur ab. Vier Ansatzpunkte möchten wir benennen:

- Die Regierung muss im Rahmen von WoV stärker als Kollektiv führen. Damit sie dafür den notwendigen Freiraum erhält, bietet sich eine stärkere Delegation operativer Aufgaben nach unten an.
- Um das Kollegialitäts- und Departementalprinzip etwas zu mildern, wäre eine Stärkung der Position des Landammanns denkbar.
- Es ist ein Ausbau der zeitlichen und fachlichen Unterstützung des Regierungsrates durch die Staatskanzlei anzustreben.

Wie bereits im Zusammenhang mit dem Parlament erwähnt, drängt sich eine Regierungsreform nicht einzig wegen der Einführung von WoV auf. Sie ist längst Gegenstand einer breiten nationalen Diskussion und hat bereits verschiedene (auf Bundesebene gescheiterte) Reformbestrebungen ausgelöst. Die Einführung von WoV unterstreicht die Mängel der gegenwärtigen Strukturen, weil das WoV-Konzept relativ hohe Anforderungen an das Regierungshandeln stellt. WoV könnte daher von einer Regierungsreform stark profitieren.

#### *Empfehlungen auf Stufe Departemente*

Angesichts der Mängel auf Stufe der Departemente bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen von WoV bieten sich grundsätzlich zwei Lösungsvarianten an.

- Eine erste Variante läuft auf eine Verbesserung der zeitlichen und fachlichen Kapazitäten bei den Departementen hinaus. Dies würde bedeuten, dass eine inhaltlich stärkere Auseinandersetzung mit den Leistungsaufträgen und den jährlichen Leistungsvereinbarungen stattfindet. Ferner müssten die Departemente ein wirksames Controlling aufbauen.
- Die Lösungsvariante zwei könnte darin bestehen, die Rolle der Departemente als Leistungsbesteller und Controlling-Instanz aufzugeben. Dies würde einen konzeptionellen Eingriff in die WoV-Philosophie darstellen.

Soll WoV in Zukunft zum bestimmenden Konzept der Verwaltungsführung werden, muss Variante eins beschritten werden.

#### *Empfehlungen auf Stufe der Ämter*

Zwei Bereiche müssen vordringlich auf der Stufe Ämter verbessert werden:

- Erstens ist es notwendig, dass die Projektleitung eine einheitliche Systematik vorgibt, an die sich alle Beteiligten bei der Formulierung der Ziele und Indikatoren im Rahmen der Leistungsaufträge und Controlling halten müssen. Eine solche Systematik kann sich an der gängigen Einteilung von Output, Impact und Outcome orientieren.
- Es sind Schritte zu unternehmen, damit der Handlungsspielraum im Bereich Personal tatsächlich ausgenutzt werden kann. Wir empfehlen eine verbesserte Information der Ämter über die tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten. Das Personalamt muss in diesem Zusammenhang wesentlich stärker und prominenter in das Projekt einbezogen werden, als es bisher der Fall war. Beim Leistungsbonus LEBO wäre eine gezielte versuchsweise Schaffung eines grösseren Freiraums zu prüfen (z.B. Erhöhung des maximalen Leistungsanteils beim Lohn von 5 auf 10 Prozent, wie es das Personalamt in einer ursprünglichen Version des LEBO vorgeschlagen hat).

#### *Empfehlungen zur besseren Messung der Wirkungen*

Die gegenwärtige Datenlage erschwert grundsätzlich die Beschreibung des Outputs und damit verbunden die Messung von Impacts.



- Die von der Projektleitung vorgeschlagene Systematik (vgl. oben) sollte dazu führen, dass die Outputs routinemässig erfasst und die entsprechenden Daten verfügbar gemacht werden.
- Die Messung der Kundenzufriedenheit nach Massgabe der Outputdaten ist systematisch aufzubauen und mit der Messung von Impacts zu verbinden. Letzteres kann ein Amt nicht alleine durchführen. Gemeinsam mit der Projektleitung ist daher der Beizug externer Fachkräfte angezeigt.

#### *Weiterführung des Versuchs*

Das Potenzial des WoV-Konzeptes zur Verbesserung der Verwaltungsführung und deren Wirkungen ist unseres Erachtens sehr gross. Die Möglichkeiten sind gegenwärtig bei weitem nicht ausgeschöpft. Eine konsequente Weiterführung auf allen Ebenen ist angezeigt, soll das Potenzial erschlossen werden. Gegenwärtig entstehen beachtliche Aufwendungen, weil zwei Systeme parallel laufen. Dies wirft die Frage auf, ob nicht alle Ämter in absehbarer Zeit auf WoV umzustellen sind. Die Evaluation empfiehlt diesen Schritt. Möglicherweise kann es Sinn machen, damit noch ein bis zwei Jahre zuzuwarten, bis einige der grössten Schwierigkeiten gelöst sind. Mittelfristig scheint aber nur eine "alles oder nichts"-Strategie sinnvoll. Eine Trennung der Ämter in verschiedene Gruppen, beispielsweise nach dem Vorbild des FLAG-Projektes beim Bund (sogenanntes Vier-Kreise-Modell), erachten wir nicht als sinnvoll.

## 1 Einleitung

Im Juni 1995 verabschiedete der Kantonsrat das Projekt „Schlanker Staat“. Darin wurde unter anderem das Ziel formuliert, nach schlankeren Verwaltungsstrukturen zu suchen und neue Führungsmodelle zu testen. Gestützt darauf wurde das Pilotprojekt "Leistungsauftrag mit Globalbudget" erarbeitet. Im Januar 1996 begannen die ersten Ämter mit der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV). Ein Jahr später startete eine zweite Serie von Ämtern mit der Realisierung. Gemäss der Botschaft der Regierung ist durch die Projektleitung unter Beizug externer Fachleute eine Evaluation des Gesamtprojektes durchzuführen<sup>1</sup>. Interface Institut für Politikstudien in Luzern wurde 1998 mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Gemäss Ausschreibung und auf Grund der Resultate eines Workshops mit der WoV-Kommission lassen sich grundsätzlich folgende Zielsetzungen für die Evaluation definieren:

- Die Umsetzung von WoV auf Stufe Parlament, Regierung, Departementen und Amtsführung ist kritisch zu untersuchen.
- Der Einfluss von WoV auf die Wirkungen der Verwaltung sind zu ermitteln.
- Die Evaluation soll primär eine summative Bewertung des WoV-Konzeptes anstreben, der formative Aspekt (Verbesserungen der gegenwärtigen Praxis) ist zwar durchaus erwünscht, steht aber nicht im Vordergrund.

Interface hat gemäss den oben genannten Zielen ein Konzept erarbeitet, an dem sich die Durchführung der Evaluation orientiert hat. Dieses stellen wir kurz vor.

### 1.1 Konzept zur Evaluation und Fragestellungen

Die Evaluation ging von einem Wirkungsmodell aus, das vier Ebenen unterscheidet:

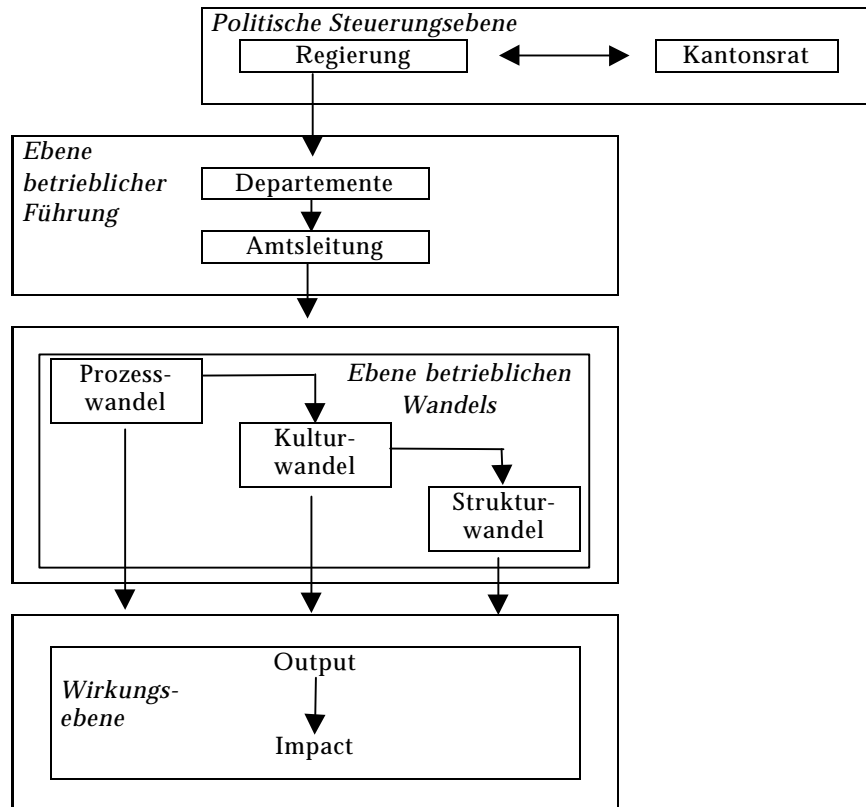
---

<sup>1</sup> Kantonsrats-Vorlage 175/95 „Globalbudgets 1996 bis 1998; Allgemeine Rahmenbedingungen und gemeinsames Vorgehen bei der Erprobung der Führung mit dem Instrument Globalbudget“

- Eine politische Steuerungsebene: Hier ist der Umgang von Parlament und Regierung mit WoV angesprochen.
- Eine betriebliche Steuerungsebene: Hier geht es darum, wie WoV von der Leitung der betroffenen Ämter und Dienststellen umgesetzt wird.
- Ebene betrieblichen Wandels: Darunter verstehen wir die Veränderungen, welche WoV bei den Prozessen, Strukturen und der Unternehmenskultur der Verwaltung auslöst.
- Ebene der Wirkungen: Wir unterscheiden einmal die Veränderungen des Outputs, die sich durch WoV ergeben (Qualität und Umfang von Leistungen und Produkten). Diese lösen Impacts aus, welche sich als Reaktionen der Zielgruppen zusammenfassen lassen.

Die folgende Skizze soll das Wirkungsmodell zusammenfassen.

*D 1: Wirkungsmodell zur Beschreibung der Evaluationsgegenstände<sup>2</sup>*



Ausgehend vom Wirkungsmodell wurden drei Module bestimmt, die es zu untersuchen galt. Die Ebene des betrieblichen Wandels war nicht Gegenstand der Untersuchung. In diesem Bereich führte die Projektleitung eigene Erhebungen durch. Deren Resultate lagen zum Zeitpunkt der Redaktion nicht vor.

*Modul I: Politische Steuerungsebene*

Modul I umfasst die politische Ebene von WoV. Die Evaluationsgegenstände sind die Einflussmöglichkeiten des Parlamentes auf WoV, Veränderungen in der strategischen Planung bei Regierung und Parlament und die Tauglichkeit der neuen Führungsinstrumente (z.B. Controlling)

<sup>2</sup> (in Anlehnung an Haldemann Th., Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WoV-Projekten, in: LEGES 1997/3, S. 87. Für eine detaillierte Besprechung sowie Weiterentwicklung vgl. Rieder S., Ritz, A.: Evaluation FLAG - Konzept und Ergebnisse im Bereich des betrieblichen Wandels (erscheint demnächst in LEGES).

auf Stufe Parlament und Regierung. Folgende Fragen gilt es zu beantworten:

- Wie verändert sich der Einfluss der politischen Gremien auf die Piloten durch die Einführung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets?
- Führt die Einführung von WoV tatsächlich zu einer Konzentration der Regierungs- und Parlamentstätigkeit auf strategische Fragen und zu einer Reduktion der Diskussion um Detailprobleme?
- Wie bewähren sich die Instrumente, welche der Regierung und dem Kantonsrat zur Steuerung von WoV-Dienststellen zur Verfügung stehen (Controlling, Reporting, Leistungsaufträge und Globalbudget)?

#### *Modul II: Wirkungen auf der betrieblichen Führungsebene*

In Modul II ging es um die Erfassung von Änderungen in der Führung der Dienststellen. Die Evaluationsgegenstände sind die strategische und operationelle Planung auf Stufe Amts- und Departementsführung. Konkret stellen sich folgende Fragen:

- Besteht eine strategische Trennung von Leistungsbesteller und Leistungserbringer zwischen Departementen und Ämtern, bzw. Dienststellen?
- Wie gestaltet sich das Controlling und die Führung der Ämter durch die Departemente?
- Wie verändert sich der Handlungsspielraum der WoV-Ämter gegenüber den Departementen?
- Wie verändert sich der interne Handlungsspielraum der Ämter (Personalbereich, Finanzen)?

#### *Modul III: Wirkungsebene (Output und Impact)*

- Wie hat sich die Produktequalität und -menge durch WoV verändert?
- Welches sind die Auswirkungen von WoV auf die Effizienz und Effektivität der einzelnen Ämter in Hinblick auf die erbrachten Outputs?

- Wie hat sich die Kundenzufriedenheit durch WoV verändert?

## 1.2 Vorgehen

In einer Sitzung mit der Begleitgruppe Evaluation wurden im September 1998 vier Ämter ausgewählt, bei denen eine vertiefte Evaluation durchgeführt werden soll. Die Ämter wurden nach der Art ihrer Leistung (Eingriffs- oder Dienstleistungsverwaltung, Querschnittamt), ihrer Grösse und dem Zeitpunkt ihres Eintritts in den Pilotversuch ausgewählt. Es wurde eine heterogene Zusammensetzung angestrebt, die sich wie folgt präsentiert<sup>3</sup>:

- Strafanstalt Schöngrün
- Ingenieurschule Oensingen ISOe
- Amt für Kultur und Sport AKS
- Kantonale Drucksachen- und Lehrmittelverwaltung KDLV

Bei dieser Auswahl ist entscheidend, dass mit der ISOe eine Dienststelle ausgewählt wurde, die seit ihrer Existenz mit einem Globalkredit respektive mit einem Globalbudget gearbeitet hat. Daher kann hier nicht von *Veränderungen* durch den Eintritt in den WoV-Versuch gesprochen werden.

### *Methode*

Um die Auswirkungen der Einführung von WoV einerseits auf die politische Ebene und andererseits auf die Führungsstruktur der untersuchten Departemente und Ämter zu ermitteln, wurden insgesamt 46 Interviews durchgeführt. Es wurden Regierungsrats- und Parlamentsmitglieder, Vertreterinnen und Vertreter der Departementsstäbe sowie der betroffenen Ämter befragt. Eine vierte Gruppe von Gesprächen wurde mit der Projektleitung und weiteren Verwaltungsmitarbeitenden geführt.<sup>4</sup>

Zur Ergänzung sind eine Reihe von Dokumenten ausgewertet worden. Dazu gehören (Rats-)Protokolle, Leistungsvereinbarungen, Controllingberichte etc. Diese Unterlagen waren auch eine primäre Datenquelle für die Erhebung des Outputs.

---

<sup>3</sup> Für nähere Angaben zu den ausgewählten Amtsstellen vergleiche Anhang I.

<sup>4</sup> Für nähere Angaben zu den InterviewpartnerInnen in den Amtsstellen vergleiche Anhang II.

Zur Messung des Impacts kamen telefonische und schriftliche Umfragen zum Einsatz, in Einzelfällen Interviews. Insgesamt wurden über 700 Fragebogen ausgewertet, 70 KundInnen der ISOe wurden telefonisch befragt. Die einzelnen Erhebungsinstrumente werden im entsprechenden Kapitel ausführlich dargestellt.

### **1.3 Aufbau des Berichtes**

Die einzelnen Kapitel folgen den weiter oben skizzierten Modulen und sind gemäss dem Wirkungsmodell nacheinander geordnet. In Kapitel zwei steht somit die politische Führungsebene im Zentrum. Kapitel drei widmet sich der Schnittstelle zwischen politischer und betrieblicher Führungsebene. Die Auswirkungen von WoV auf die betriebliche Führung bildet Kapitel vier. Kapitel fünf und sechs stellen die Resultate auf der Ebene Output und Impact dar. Wir fassen die Resultate in Kapitel sieben mit einer Bewertung zusammen und schliessen in Kapitel acht mit einigen Empfehlungen.

Jedes der untersuchten Kapitel enthält am Schluss eine detaillierte Bewertung. Diese bilden die Grundlage für die summative Evaluation in Kapitel sieben. Als Masstab dient uns dabei ein Soll-Ist-Vergleich. Wir gehen somit von den Zielvorstellungen der WoV-Konzeption aus und werden überprüfen, inwieweit diese in der Realität umgesetzt werden konnten.

Der Einfachheit halber wird meist von Ämtern, Amtsstellen oder Dienststellen gesprochen, auch wenn es sich um Betriebe oder eine Schule handelt.

## 2 **Politische Führungsebene: Einfluss von WoV auf die Arbeit des Parlamentes**

Das Parlament übernimmt in der WoV-Konzeption die Formulierung strategischer Ziele. Es soll sich gemäss Botschaft des Regierungsrates "auf grundsätzliche und längerfristige Fragen von politischer Bedeutung konzentrieren".<sup>5</sup> Der Legislative kommt die Rolle des Leistungsfinanzierers zu, der über Verhandlungen mit der Regierung Zielvorgaben und Mittel in sogenannten Globalbudgets und Leistungsaufträgen fixiert und deren Umsetzung durch die Verwaltung anschliessend überwacht. Globalbudget und Leistungsauftrag bilden eine Einheit, womit die Kopplung von Finanz- und Leistungsverantwortung auf der Stufe Parlament sichergestellt werden soll.

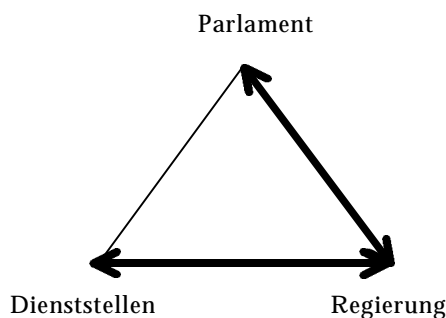
Die durch die WoV-Konzeption veränderte Arbeitsweise des Parlamentes trifft auf das traditionelle System der Gewaltenteilung. Darin kommt der Legislative im wesentlichen eine Kontroll- und Aufsichtsfunktion sowie die Budgetkompetenz zu. In der Praxis können wir ein Krätedreieck zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung beobachten. Das Krätedreieck soll die (natürliche) Konkurrenz zwischen den drei Akteuren illustrieren (was sich aus der Kontrollaufgabe des Parlamentes ergibt), aber auch die Grobstruktur der Kontakte abbilden. Demnach nehmen Erlasse des Parlamentes aber auch Informationen vom und zum Parlament primär den "Dienstweg" Parlament - Regierung - Verwaltung. Wir wissen aber, dass in der Praxis auch direkte Kontakte zwischen Parlament und Verwaltung stattfinden und Informationen auf diesem Weg fliessen. Dies ergibt sich alleine durch die Aufsichtspflicht des Parlamentes über die Verwaltung, was Inspektionen und Kontrollen beinhaltet. Damit wird das oben beschriebene Dreieck konstituiert. Es ist aber davon auszugehen, dass im bestehenden System der Gewaltenteilung die Beziehungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung nach wie vor vom "traditionellen Dienstweg" respektive der Hierarchie geprägt wird, was mit der folgenden Skizze illustriert werden soll.

---

<sup>5</sup> Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn, 9. Juni 1998, RRB Nr. 1220, S. 6.



## D 2: Kräfterdreieck zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung



Im Zusammenhang mit der Evaluation des Parlamentes gehen wir nun der Frage nach, wie die Einführung von WoV (konkret die Einführung neuer Instrumente wie Leistungsaufträge und Globalbudget) sich auf das oben beschriebene Kräfterdreieck ausgewirkt hat. Zunächst steht die Rolle des Parlamentes als Akteur im WoV-Konzept im Zentrum der Betrachtung und es werden nacheinander die Information des Parlamentes im Rahmen von WoV sowie die Bearbeitung der WoV-Geschäfte in den Kommissionen und im Plenum des Parlamentes diskutiert. Daraufhin geht es um die Auswirkungen von WoV auf die Beziehung zwischen Parlament und Regierung respektive Parlament und Ämter. In einem eigenen Abschnitt wird die Anwendung der neuen parlamentarischen Instrumente besprochen, welche im Kanton Solothurn geschaffen worden sind. Wir schliessen mit einer generellen Beurteilung der Effekte von WoV auf die Arbeit des Parlamentes und werden dabei auf das oben skizzierte Kräfterdreieck zurückkommen.

Empirisch stützen wir uns in erster Linie auf die Auswertung von 18 Interviews. 13 davon wurden mit Parlamentsmitgliedern geführt, 5 mit Vertreterinnen und Vertretern der Regierung. Bei den befragten Parlamentsmitgliedern handelt es sich primär um Mitglieder von Sach- und Aufsichtskommissionen. Lediglich zwei Nicht-Kommissions-Mitglieder wurden interviewt. Dieses Vorgehen führt dazu, dass primär überdurchschnittlich informierte Personen befragt worden sind. Wir haben dieses Vorgehen gewählt, weil wir dadurch mit den begrenzten Ressourcen am meisten Informationen über den Umgang des Parlamentes mit WoV erheben konnten. Dabei musste in Kauf genommen werden, dass die Meinungen der Nicht-Kommissions-Mitglieder etwas unterrepräsentiert sein dürften. Durch die Angaben der im WoV-Prozess stark involvierten Personen haben sich aber auch in dieser Hinsicht wertvolle Informationen ergeben, so dass wir die Auswahl angesichts der Resulta-

te für vertretbar halten. Befragt wurde ebenfalls die Leitung des Parlamentsdienstes. Um die Beziehung zwischen Parlament und Ämtern zu erfassen, wurde zusätzlich auf die mit Departementen und Ämtern geführten Gespräche zurückgegriffen. In Ergänzung zu den Gesprächen haben wir verschiedene Dokumente ausgewertet. Dazu zählen die Protokolle des Kantonsrates und diverse Unterlagen der Projektleitung zur Arbeit des Parlamentes.

## **2.1 Information des Parlamentes im Rahmen von WoV**

Wir gehen zunächst auf die formale Struktur der Informationen ein und wenden uns in einem zweiten Schritt den Auswirkungen der neuen Informationspraxis zu.

Bei den WoV-Geschäften wird das Parlament wie folgt informiert: Die dreijährigen Globalbudgets werden mit Botschaft und Entwurf von der Regierung an alle Mitglieder des Parlamentes verschickt. Die Semesterberichte der WoV-Ämter gehen hingegen nur an die zuständige Sachkommission und die Aufsichtskommissionen (Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission). Die Parlamentsmitglieder, welche nicht in einer entsprechenden Kommission Einsitz nehmen, erhalten die Informationen nicht automatisch zugestellt. Allerdings können sie sich die Unterlagen bei den Parlamentsdiensten auf Verlangen aushändigen lassen.

In den Kommissionen (Sach- und Aufsichtskommissionen) finden neben den schriftlichen Kontakten in allen Fällen persönliche Diskussionen zwischen Parlamentsmitgliedern, WoV-Ämtern und Regierungsvertreterinnen und -vertretern statt. Teilweise statten die Kommissionsmitglieder den WoV-Ämtern Besuche ab. In diesem Zusammenhang fliessen neben den schriftlichen Informationen in hohem Masse zusätzliche mündliche Erläuterungen, Präzisierungen und zusätzliche Unterlagen in die Kommissionsarbeit ein.

Wie wird der beschriebene Informationsfluss durch Regierung und Parlament beurteilt? Die Mehrheit der befragten Personen in Regierung und Parlament sind der Ansicht, dass sie quantitativ wie qualitativ bessere Informationen von den WoV-Ämtern im Vergleich zu Nicht-WoV-Ämtern erhalten würden. Positiv hervorgehoben wurde die bessere Systematik und Lesbarkeit der Unterlagen. Die Controllingberichte wer-

den grundsätzlich für gut befunden, ebenso der Rhythmus, in dem sie zugestellt werden.

Die Zunahme an Informationen ist das eine, die Verarbeitung derselben das andere. Eine ganze Reihe von befragten Personen in Regierung und Parlament zweifeln stark an der Fähigkeit der Parlamentsmitglieder, die Informationen auch tatsächlich angemessen verarbeiten und interpretieren zu können. Dies hängt von zwei Faktoren ab: Die Menge an Informationen ist teilweise offenbar derart gestiegen, dass bestimmte ExponentInnen davor kapituliert haben. Sie monieren eine Papierflut, die nicht zu bewältigen sei. Sie verlangen eine verstärkte Standardisierung und verbesserte Kontinuität der Form und des Aufbaus der Unterlagen.<sup>6</sup> Daneben kritisieren vor allem die Parlamentsvertreterinnen und -vertreter die mangelnde Bereitschaft eines Teils ihrer Kolleginnen und Kollegen, sich ernsthaft mit der WoV-Materie auseinandersetzen zu wollen. Dies hänge einerseits mit der Ausbildung und den Fähigkeiten der Volksvertreterinnen und -vertreter zusammen. Andererseits würden sich bestimmte Abgeordnete auf ein absolutes Minimum an Aufwand beschränken. Auf diese Weise sei dem gestiegenen Informationsumfang nicht beizukommen. Auf Grund dieser Situation glauben alle Befragten, ein klares Gefälle zwischen Kommissionsmitgliedern und dem Rest des Parlamentes beobachten zu können. In den Kommissionen besteht offenbar ein gewisser Zwang, sich mit den Unterlagen auseinanderzusetzen. Die Kontakte mit den Ämtern und der Regierung würden zudem mithelfen, die Unterlagen besser zu verstehen. Bei den Nicht-Mitgliedern von Kommissionen fehlen diese beiden Elemente weitgehend, was der Bildung zweier Klassen von Parlamentsmitgliedern Vorschub leisten würde. Es entsteht eine Klasse gut informierter Kommissionsmitglieder und eine Klasse schlechter informierter Parlamentsangehöriger. Auf die Beurteilung dieser Situation gehen wir weiter hinten ein.

## 2.2 **Bearbeitung der Leistungsaufträge in den Kommissionen**

Wie in jedem Parlament kommt den Kommissionen des Kantonsrates als vorberatende Gremien ein grosser Stellenwert zu. Wir gehen daher speziell auf die Arbeit der Kommissionen ein. Zunächst beschreiben wir kurz den formalen Ablauf der Beratungen, gehen auf die inhaltliche Einflussnahme der Kommissionen auf Globalbudgets und Leistungsauf-

---

<sup>6</sup> vgl. dazu z.B. Protokoll der Sitzung des Kantonsrates vom 4.11.1998

träge ein und schliessen mit einer Betrachtung der Arbeitsteilung zwischen den Kommissionen.

### *Formaler Ablauf der Behandlung der WoV-Geschäfte in den Kommissionen*

Die Behandlung der Leistungsaufträge und Globalbudgets verläuft in den Grundzügen gleich wie die aller übrigen Geschäfte. Ein neuer dreijähriger Leistungsauftrag wird von der Regierung als Botschaft und Entwurf an die Legislative geschickt. Zunächst nimmt die zuständige Sachkommission dazu Stellung<sup>7</sup>, anschliessend kommt die Finanzkommission FiKo zum Zug. Bestehen Differenzen, geht das Geschäft nochmals zurück an die Sachkommission. Kann sich diese der Meinung der FiKo anschliessen, geht das Geschäft ans Plenum. Hält die Sachkommission hingegen an ihrem Standpunkt fest, ist nochmals die FiKo an der Reihe. Bleiben auch dann immer noch Differenzen bestehen, geht das Geschäft ins Plenum mit unterschiedlichen Anträgen der beiden Kommissionen. Dieses Bereinigungsverfahren bestand bereits vor Einführung von WoV. Es wurde im Zusammenhang mit WoV modifiziert und hat bisher noch nicht richtig funktioniert (vgl. hinten).

Die Kommissionen sind grundsätzlich frei in der Art und Weise, wie sie die Geschäfte der WoV-Ämter intern behandeln wollen. Ebenso bestehen von seiten der Projektleitung WoV keine entsprechenden Empfehlungen. Mittlerweile hat sich ein sogenanntes Ausschussverfahren eingespielt, das von praktisch allen Kommissionen inklusive der FiKo praktiziert wird (die FiKo und die GPK kannten schon vor WoV dieses Ausschussystem, für die Sachkommissionen ist es neu). Die Kommissionen bilden Untergruppen von drei bis fünf Personen, welche die Geschäfte eines WoV-Amtes prüfen und zu Handen der gesamten Kommission berichten. Die FiKo kennt sogar ein Referentensystem, bei dem eine Person Bericht erstattet. Die Referenten respektive die Ausschüsse pflegen direkten Kontakt mit den von Ihnen betreuten Ämter. Deren VertreterInnen werden entweder zu Sitzungen eingeladen oder im Amt selber besucht. An den Sitzungen der Gesamtkommission ist in der Regel auch die Departementsspitze vertreten. Teilweise nehmen auch die

---

<sup>7</sup> Der Kantonsrat von Solothurn kennt vier Sachkommissionen (Bildungs- und Kulturkommission, Umwelt-, Bau und Wirtschaftskommission, Justizkommission, Sozial- und Gesundheitskommission). Daneben bestehen mit der Geschäftsprüfungskommission GPK und der Finanzkommission FiKo zwei Aufsichtskommissionen, welche in Einzelfällen auch die Funktion von Sachkommissionen wahrnehmen. Alle Kommissionen zählen 15 Mitglieder, die FiKo 11 Mitglieder.

Amtschefs an den Beratungen der Gesamtkommission teil, wenn entsprechende Geschäfte behandelt werden.

#### *Inhaltliche Bearbeitung der Leistungsaufträge in den Sachkommissionen*

Die Mehrheit der befragten Ratsmitglieder ist der Ansicht, dass die WoV-Geschäfte (Globalbudget und Leistungsauftrag) in den Kommissionen insgesamt einen höheren Stellenwert geniessen würden, als "normale" Geschäfte. Der Grund dafür liegt nach Ansicht der Befragten in der grösseren Substanz der Unterlagen: Bei den WoV-Ämtern sehe man besser, was die Leistung ausmache, es seien zumindest Zielvorgaben gesteckt, die zwangsläufig diskutiert werden müssten in der Kommission. Bei der Beurteilung des Zeitbedarfs von WoV-Vorlagen im Vergleich mit normalen Geschäften gehen die Beurteilungen auseinander. Einerseits reduziert offenbar die bessere Systematik der Unterlagen der WoV-Ämter den Zeitbedarf. Andererseits gaben einige Befragte an, gerade der grössere Informationsumfang führe zu ausgedehnteren Diskussionen, die Zeit benötigen würden.

Etwas überraschend ist der Umstand, dass der Anstieg der Informationen und der verhältnismässig hohe Stellenwert der WoV-Geschäfte kaum zu nennenswerten Interventionen der Sachkommissionen in die Leistungsaufträge und Globalbudgets geführt haben. Änderungsvorschläge hinsichtlich der Ziele und Produkte der WoV-Ämter unterbleiben weitgehend. Am ehesten wird bei den Budgets in Form von Kürzungen eingegriffen, wobei der Impuls oftmals von der FiKo ausgeht. Verantwortlich für diese Situation sei eine gewisse Hilflosigkeit der Kommissionsmitglieder, wenn es darum gehe, aus den Unterlagen Beurteilungen und konkrete Veränderungen abzuleiten. Die Sachkommissionen sind damit gegenwärtig noch überfordert. "Es fehlt den Kommissionsmitgliedern noch der Mut dazu", gab ein Befragter zu Protokoll.

#### *Arbeitsteilung zwischen Sach- und Aufsichtskommissionen*

Die Zusammenarbeit zwischen Sach- und Aufsichtskommissionen bei der Bearbeitung der Leistungsaufträge ist nicht problemlos. Primär ist

die FiKo davon betroffen, weniger die GPK.<sup>8</sup> Zunächst stellt sich ein organisatorisches Problem im Hinblick auf die Budgetberatung im Herbst. Als 1998 Differenzen zwischen Sachkommissionen und FiKo auftraten, reichte die Zeit bis zur Parlamentsdebatte nicht mehr aus, die Differenzen zu bereinigen. Als Lehre daraus beschlossen die Projektleitung und die Parlamentsdienste, 1999 die Behandlung der WoV-Geschäfte in den Sachkommissionen früher, und zwar bereits im September, anzusetzen. Die FiKo war daraufhin im Oktober am Ball, verschob aber die Behandlung der Globalbudgets auf Dezember, so dass das Bereinigungsverfahren wiederum nicht stattfinden konnte.

Ein zweites Problem stellt sich in inhaltlicher Hinsicht. Die Sachkommissionen und die Finanzkommission werfen sich gegenseitig vor, die Globalbudgets einseitig zu beurteilen. Vertreterinnen und Vertreter der Sachkommissionen verlangen etwa, die FiKo dürfe nicht nur Kürzungen vornehmen, sondern müsse gleichzeitig auch die Leistungen benennen, welche es zu streichen gelte. Gegenwärtig entstehe der Eindruck, dass sich die FiKo nicht um die Entscheide der Sachkommissionen kümmere und mit ihren Budgetkürzungen deren Vorarbeiten "über den Haufen werfen würde". Eine rein finanzpolitische Perspektive würde den Globalbudgets und Leistungsaufträgen jedoch nicht gerecht. Die FiKo ihrerseits weist diesen Vorwurf zurück. Sie habe primär die Aufgabe, die globale Finanzperspektive im Blick zu behalten, für Leistungskürzungen in Folge der Finanzknappheit seien die Sachkommissionen zuständig, auch wenn die Kürzungen von der FiKo beschlossen würden. Die Befragten der FiKo kritisieren ihrerseits die Mitglieder der Sachkommissionen. Diese würden durch die enge Zusammenarbeit mit den WoV-Ämtern die kritische Distanz zur Verwaltung immer mehr verlieren. Die Sachkommissionen übernahmen die Argumente der Verwaltung in zunehmendem Masse und seien somit nicht mehr in der Lage, Leistungskürzungen umzusetzen.

Tatsächlich befinden sich die Sachkommissionen heute in einem Dilemma. Auf der einen Seite versuchen sie, die Tätigkeiten der WoV-

---

<sup>8</sup> Die Arbeitsteilung zwischen GPK und Sachkommissionen weist in der Regel geringe Reibungsflächen auf. Dies hat formale Gründe: Erstens besteht nicht wie bei der FiKo eine Verpflichtung, Geschäfte der Sachkommissionen zwingend der GPK vorzulegen. Zweitens kann die GPK ihre Themen selber frei wählen, was die Arbeitsteilung mit den Sachkommissionen erleichtert. Drittens befasst sich die GPK primär "rückwärtsgewandt" mit den Geschäften, die Sachkommissionen und die FiKo sind dagegen eher "zukunftsorientiert", vor allem beim Budget. Seit kurzem ist bei der GPK jedoch eine Tendenz weg von einer ex post Betrachtungsweise zu erkennen: sie ergänzt ihr Selbstverständnis zunehmend im Sinne einer begleitenden Kontrolle.

Ämter angemessen zu beurteilen, wobei sie auf Grund ihres geringen Vorwissens und der zeitlichen wie fachlichen Ressourcen letztendlich immer von den Informationen der Amtsführungen abhängig sind. Auf der anderen Seite muss sich die Sachkommission im Endeffekt dem Entscheid der FiKo beugen, weil diese in Zeiten knapper Ressourcen über eine stärkere Position verfügt.<sup>9</sup> Zwischen diesen beiden Parteien eine eigene Position zu entwickeln ist schwierig. Dies ist den Sachkommissionen bisher noch nicht gelungen.

### 2.3 Bearbeitung der WoV-Geschäfte im Ratsplenum

Die Diskussion der Globalbudgets im Ratsplenum wirft, mit den Worten eines Befragten gesprochen, "keine hohen Wellen". Spontane Veränderungen an Inhalten und Budget der Leistungsaufträge aus der Plenumsdebatte heraus finden fast nie statt. Dies ist angesichts der Schwierigkeiten, welche selbst die mit der Materie besser vertrauten Sachkommissionen mit Eingriffen in die Leistungsaufträge haben, nicht verwunderlich. Im allgemeinen konzentrieren sich die Interventionen in der Plenumsdebatte auf die Budgets, oftmals werden diese aber von einem entsprechender Antrag der Finanzkommission stimuliert. Es war nur ein Einzelvorstoss zu beobachten, welcher erfolgreich in die Globalbudgets intervenierte. Insgesamt erfahren die Leistungsaufträge im Plenum somit kaum Veränderungen. Worauf ist dies zurückzuführen? Gemäss den Interviewergebnissen ist erstens das Informationsgefälle zwischen Kommissionen und Plenum und zweitens der Unwille des Parlamentes, sich mit grundsätzlichen Fragen auseinander zu setzen, dafür verantwortlich. Wir stossen somit erneut auf jene zwei Aspekte, die weiter vorne im Zusammenhang mit der Information aufgegriffen worden sind. Welche Bedeutung kommt den Aspekten zu? Wir gehen zunächst auf die beobachtete Zweiteilung der Legislative ein.

Gemäss unseren Zählungen sind 89 Parlamentsmitglieder in Kommissionen vertreten, 55 (38 Prozent) nicht. Betrachten wir diese Verteilung als Indikator für das Ausmass des Informationsgefälles, muss dieses als quantitativ bedeutend und somit als Schwäche des WoV-Versuchs eingestuft werden. In einer historischen Perspektive wird das Urteil hingegen milder ausfallen. Es lässt sich argumentieren, dass sich immerhin mehr als die Hälfte der Parlamentsmitglieder in der Laufzeit des Ver-

---

<sup>9</sup> Dies war offenbar nicht immer so. Nach Meinung langjähriger Mitglieder der Legislative war es vor dem Einsetzen der Finanzkrise gerade umgekehrt: Damals hätten die Sachkommissionen im Plenum mehr Gewicht gehabt als die Finanzkommission.

suchs mit den WoV-Instrumenten vertraut gemacht hat. Dass sich die Beschäftigung mit WoV auf eine kleine Elite konzentrieren würde, ist damit (im Unterschied zu anderen Kantonen) nicht zutreffend. Die Reform verfügt über eine relativ breite politische Basis im Parlament. Eine Beurteilung der Trennung zwischen den zwei Gruppen von Parlamentsmitgliedern muss ferner berücksichtigen, dass das Informationsgefälle zwischen Kommissionen und dem Rest des Parlamentes an sich nicht neu ist. Sie bestand schon vor der Einführung von WoV und ist auf das Kommissionssystem an sich zurückzuführen.<sup>10</sup> Hingegen trifft es sicherlich zu, dass die Einführung von WoV das Informationsgefälle markant erhöht und die Trennung verschärft hat.

Es ist aber nicht primär die mangelnde Information, welche das Parlament von einer eingehenden Diskussion der Leistungsaufträge abhält. Offenbar besteht bei einem Teil der Parlamentsmitglieder der Wille gar nicht, die Auseinandersetzung um Details zu Gunsten einer mehr grundsätzlichen strategischen Debatte aufzugeben. WoV wird von dieser Gruppe von Ratsmitgliedern primär als eine Reform der Ämter ohne wesentliche Beteiligung des Parlamentes betrachtet. Entsprechend fehlen Bemühungen, die grössere Menge an Information zu bearbeiten. Zwar vermochten einige Parlamentsmitglieder eine schwache Tendenz in Richtung einer verstärkt strategischen Ausrichtung zu erkennen. Eine deutliche Veränderung blieb aber aus. Ein Interviewter illustrierte dies wie folgt: "Als im Zusammenhang mit dem Niedergang der Kantonalbank die Definition der Oberaufsicht und der Kompetenzabgrenzung zwischen Regierung und Kantonsrat zur Diskussion stand, benötigte der Rat für dieses Geschäft 20 Minuten. Als daraufhin die durch Wildschweine verursachten Flurschäden zur Sprache kamen, widmete der Kantonsrat dem Thema drei Viertelstunden." Die Abneigung gegen eine verstärkt strategische Ausrichtung ist unseres Erachtens ein zentrales Problem des Parlamentes im Umgang mit WoV. Sollte diese Abneigung langfristig obsiegen, fehlt ein wichtiges Element des NPM-Gedankens, womit das WoV-Konzept letztendlich zusammenfällt. Wie gross diese Gefahr ist, lässt sich gegenwärtig nicht abschliessend beurteilen. Die

---

<sup>10</sup> Das System der ständigen Kommissionen wurde vor dem Start von WoV geschaffen. Der Kantonsrat verfügte zunächst über keine ständigen Sachkommissionen. Es wurden jeweils zu einzelnen Sachfragen zeitlich befristete Spezialkommissionen gebildet. Die ständigen Probleme mit der Sachkompetenz dieser Kommissionen war der Auslöser für die Bildung der ständigen Sachkommissionen, welche gegenwärtig departementsbegleitend arbeiten. Dieser Entscheid, der direkt mit WoV nichts zu tun hatte, führte bereits vor dem WoV-Versuch zu einer Trennung im Parlament zwischen Kommissionsmitgliedern und Nichtmitgliedern.



befragten Parlamentsmitglieder sehen zur Zeit eine deutliche Mehrheit im Parlament, die WoV gegenüber positiv gesinnt ist. Die Nagelprobe wird stattfinden, falls alle Verwaltungseinheiten auf WoV umgestellt werden sollen und die Möglichkeiten zur Detaildiskussion dadurch stark abnehmen würden.

#### **2.4 Auswirkungen von WoV auf die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung**

Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament hat sich (abgesehen von der Einführung der neuen Instrumente; vgl. dazu nächster Abschnitt) durch die Einführung von WoV formal nicht verändert. Das zuständige Mitglied der Regierung nimmt praktisch immer an den Sitzungen der einschlägigen Sachkommissionen teil, in den Aufsichtskommissionen sind sie anwesend, wenn Geschäfte aus ihrem Departement diskutiert werden.<sup>11</sup> Die Rolle der Exekutive im Plenum ist durch WoV formal ebenfalls nicht verändert worden. Daher konzentrierte sich die Evaluation auf zwei mögliche qualitative Auswirkungen von WoV auf die Beziehungen Regierung-Parlament: Erstens gingen wir der Frage nach ob, gemäss den Vorstellungen von WoV, eine Zunahme von Verhandlungen zwischen Exekutive und Legislative zu beobachten ist. Zweitens galt es zu klären, ob sich durch die Einführung von WoV Macht- und Kompetenzverschiebungen zwischen den beiden Gewalten ergeben haben.

##### *Verhandlungen zwischen Regierung und Parlament im Rahmen von WoV*

Die NPM-Philosophie sieht vor, dass das Parlament als Leistungsfinanzierer mit der Regierung als Leistungsbesteller Verhandlungen über die Kosten und den Umfang der zu erbringenden Leistungen führen, welche in einer Vereinbarung enden. Wir haben sowohl Vertreterinnen und Vertreter des Parlamentes wie der Regierung gefragt, ob ihrer Ansicht nach WoV zu Verhandlungen über Budget, Ziele und Produktegruppen geführt habe. Die Befragten konnten sowohl auf eine geschlossene wie auf eine offene Frage antworten. Betrachten wir zunächst die Antworten auf die geschlossene Frage.

---

<sup>11</sup> Dies entspricht der Situation vor Einführung von WoV.

*D 3: Verhandlungen zu einzelnen Teilen des Leistungsauftrags*

	Gab es Verhandlungen zwischen Regierung und Parlament in den folgenden Bereichen?					
	Ziele		Budget		Produktgruppen	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
<b>Regierung</b>	2	3	5	0	1	3
<b>Parlament</b>	0	9	1	8	0	9

Anzahl Nennungen

Während die Regierungsmitglieder zumindest im Budgetbereich effektiv von Verhandlungen mit dem Parlament sprechen, haben die befragten Parlamentsmitglieder in keinem der abgefragten Bereiche eine ähnliche Einschätzung vorgenommen. Betrachten wir die qualitativen Aussagen, so lassen sich die Unterschied erklären. Erstens ist es eine Frage der Definition, wann überhaupt von Verhandlungen gesprochen werden kann und wann von Diskussion und Gedankenaustausch. Hier haben die Regierungsvertreter einen verhältnismässig tiefen Masstab angelegt und das Gespräch mit den Kommissionen recht bald als Verhandlungen bezeichnet. Die Parlamentsmitglieder sprachen hingegen weniger von Verhandlungen als von Konflikten und Versuchen der Regierung, Eingriffe in ihren Handlungsspielraum abzuwehren. Der gleiche Vorgang erhält somit durch die unterschiedliche Beurteilung zwei verschiedene Namen. Zweitens zeigte sich deutlich, dass sich die Parlamentsmitglieder gegenüber der Regierung im Nachteil wähnen. Wegen des im Vergleich zur Regierung tieferen Vorwissens und der geringeren Professionalität seien sowohl die Kommissionen und noch viel mehr das Plenum nicht in der Lage, ernsthaft mit der Exekutive zu verhandeln.

*Veränderungen in der Beziehung zwischen Regierung und Parlament*

Im Umfeld der Einführung von WoV wurde vielfach die Hypothese aufgestellt, das Parlament erleide einen Machtverlust zu Gunsten der Regierung. Der Grund liege im Verzicht der Legislative auf Eingriffe in Details des Budgets. Im Rahmen unserer Interviews hat sich keiner der Befragten in diese Richtung geäußert. Alle befragten Parlaments- und die Regierungsmitglieder waren sich in dieser Beziehung einig: Das Parlament habe gegenwärtig sicher keinen Machtverlust erlitten. Dem Kompetenzverlust hinsichtlich dem Eingriff in Details stehe eine Zu-

nahme an neuen Instrumenten und an Information gegenüber. Offen bleibt hingegen für die Parlamentsmitglieder, wie die Entwicklung in Zukunft verlaufen wird. Ein Teil der Parlamentsmitglieder sieht bereits heute Anzeichen für einen Trend in Richtung einer Konzentration der Legislative auf das Wesentliche. Andere haben in dieser Beziehung bisher keine Veränderung feststellen können. Dazu sei es aber vielleicht noch zu früh, weil die Erfahrungen mit den neuen Instrumenten des Parlamentes (vgl. unten) und den Leistungsaufträgen noch gering seien. Erst wenn sich die Verfahren besser eingespielt hätten, sei eine Beurteilung der neuen Arbeitsteilung zwischen Exekutive und Legislative möglich.

## 2.5 Neue Instrumente des Parlamentes im Zusammenhang mit WoV

Im Rahmen der Versuchsverordnung sind im Kanton Solothurn vier neue Instrumente geschaffen worden.<sup>12</sup>

- Auftrag (veranlasst die Regierung, das Parlament bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen oder eine Massnahme zu treffen)
- Politischer Indikator (Parlament legt einen Indikator für eine Produktgruppe fest; im Rahmen des Voranschlags ist über die Veränderung des Indikators zu berichten)
- Parlamentarische Initiative (Antrag eines Ratmitglieds an den Kantonsrat, eine Bestimmung zu erlassen, welche die Regierung zur Umsetzung eines Auftrags verpflichtet)
- Detaillierung des Globalbudgets (Parlament kann dies einfordern, wenn die Regierung einen mehr als ein Jahr zurückliegenden Auftrag nicht ausführt).

Will ein Parlamentsmitglied bei einem WoV-Amt intervenieren, sollte es im Prinzip auf eines der vier genannten Instrumente zurückgreifen. Rein rechtlich gesehen ist der Einsatz eines anderen Instrumentes (Motion, Postulat) aber nach wie vor zulässig.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Für eine ausführliche Beschreibung vgl. Verordnung über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn, RRB vom 9. Juni 1998 sowie Anhang zur WoV-Verordnung, Qualitätssicherung.

<sup>13</sup> Es besteht die Idee, dass der Auftrag die Motion ersetzen könnte.

Im Zeitraum der Untersuchung sind drei Aufträge und ein politischer Indikator vom Parlament erarbeitet worden.<sup>14</sup> Die Erfahrungen mit den neuen Instrumenten sind daher noch gering und lassen keine abschließende Beurteilung zu. Grundsätzlich lässt sich aber festhalten, dass die neuen Instrumente von den befragten Parlamentsmitgliedern grundsätzlich positiv beurteilt werden. Die Zahl der Interventionen ist zudem steigend. Gleichzeitig lassen sich einige Schwierigkeiten benennen, die der Umgang mit den neuen Instrumenten mit sich bringt.

- Es ist offenbar nicht klar, wie die Abgrenzung zwischen Auftrag, Motion und Postulat aussieht. Ein Mitglied des Parlamentes meinte, dass " im Zweifelsfalle halt doch ein Postulat eingereicht würde; damit sei man vertraut und mache sicher nichts falsch". Grundsätzlich sei der Zweck und der Inhalt der neuen Instrumente noch zu wenig klar. Dies, obwohl eine Dokumentation an und für sich vorliege und die Parlamentsdienste Unterstützung bei der Formulierung anbieten. Für einen Teil der Befragten handelt es sich hier um ein typisches Übergangsproblem.
- Der politische Indikator wird als sehr schwieriges und aufwändiges Instrument beurteilt. Die Befragten warfen mehrmals die Frage auf, ob das Parlament mit diesem Instrument nicht grundsätzlich überfordert sei.
- Offenbar spürten die Mitglieder der Kommissionen auch Widerstand bei den WoV-Ämtern, wenn die Sprache auf den Einsatz der neuen Instrumente kam. Die WoV-Dienststellen wiesen darauf hin, dass sich die neue Verwaltungsführung bei ihnen im Aufbau befinde und daher eine Intervention des Parlamentes mit den neuen Instrumenten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sinnvoll sei. Diese Argumentation hat den Entscheid zum Einsatz der Instrumente klar negativ beeinflusst. Besonders gilt dies für den politischen Indikator. Aus den Interviews ging zu dieser Frage aber auch deutlich hervor, dass der Widerstand der Ämter an sich "normal" sei und bereits auf der Ebene der Motion und Postulat in gleicher Art zu beobachten sei. Dies sei Ausdruck der unterschiedlichen Positionen und gehöre zum politischen Geschäft.

---

<sup>14</sup> Es befinden sich weitere Vorschläge in Vorbereitung: So etwa hat die GPK im März zwei Vorschläge für Indikatoren zur Führungskultur und Miliztauglichkeit vorgestellt.

## 2.6 Auswirkungen von WoV auf die Beziehungen zwischen Parlament und Ämtern

Die Kommissionen haben im Rahmen der Diskussion der Leistungsaufträge ihre Kontakte mit den WoV-Ämtern stark intensiviert. Die Zahl der persönlichen Kontakte zwischen Parlament und WoV-Verwaltungsstellen nahm zu (Sitzung von Kommissionen mit Beteiligung der WoV-Ämter, persönliche Besuche von Parlamentsmitgliedern vor Ort, individuelle Auskünfte der Verwaltung an einzelne Mitglieder des Parlamentes). Gleichzeitig stieg der Umfang und die Qualität der schriftlichen Informationen der Ämter in Richtung Parlament. Wie haben sich diese Veränderungen auf die Beziehung zwischen Legislative und Verwaltung ausgewirkt?

Die befragten Parlamentsmitglieder sind der Meinung, dass die WoV-Ämter wesentlich besser auf die Vorschläge und Anregungen der Kommissionen eingehen würden als traditionell geführte Ämter. Die Informations- und Auskunftsbereitschaft der WoV-Dienststellen wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich gelobt. Dahinter stehe aber durchaus ein Eigeninteresse der Verwaltung. Ein Befragter formulierte es so: "Das dümmste für einen Amtsvorsteher ist ja, wenn der Kantonsrat nicht begreift, was er eigentlich macht. Und wenn er sich gegen etwas sperrt aus dem Rat, kommt das später vielleicht auf dem Weg über die Regierung und das ist peinlich für einen Amtschef." Widerstände von der Verwaltung gibt es lediglich bei der Formulierung von Aufträgen und politischen Indikatoren.

Die Zunahme an Kontakten und Informationen gestattet es den Kommissionen des Parlamentes, die Ämter besser zu überblicken. Die Mehrheit der Befragten glaubt eine solche Entwicklung zu erkennen. Umgekehrt dürfte bei den Nicht-Kommissionsmitgliedern der Überblick über die Verwaltung eher abnehmen.

Der WoV-Prozess hat insgesamt die Kontakte zwischen den Kommissionen respektive deren Ausschüssen und der Verwaltung intensiviert, die einzelnen Personen kennen sich besser, was das Verhältnis positiv verändert hat. Damit taucht aber ein bereits weiter vorne angesprochenes Problem auf: Die Ausschüsse der Sachkommissionen sind in den Augen der Finanzkommission teilweise bereits zu nahe an der Verwaltung. Dadurch droht die kritische Distanz, welche ein Aufsichtsorgan auszeichnen sollte, verloren zu gehen. Die betroffenen Ausschussmitglieder sehen diese Gefahr ebenfalls. Bemerkenswert ist ferner, dass

auch Regierungsmitglieder dieser Entwicklung kritisch gegenüber stehen. Dafür gibt es zwei Gründe: Erstens nützt es der Regierung wenig, wenn sie mit der Kommission einen Kompromiss erzielt hat, dieser im Parlament aber nicht durchkommt, weil die Sachkommission als "zu verwaltungsnah" gilt. Zweitens kann es vorkommen, dass die Kommissionsmitglieder die Regierung in der politischen Ausmarchung mit Argumenten konfrontieren, welche aus der Verwaltung stammen. Dies stellt eine Belastung für das Verhältnis zwischen Departementsspitze und seinen Amtsstellen dar.

## **2.7 Beurteilung und Bewertung der Auswirkungen von WoV auf die Arbeit des Parlamentes**

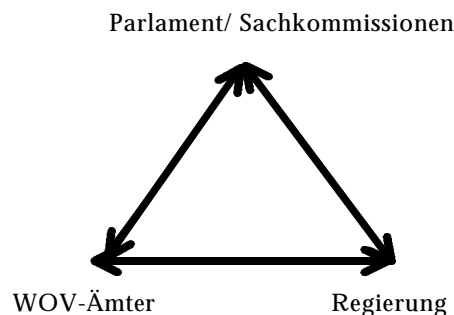
Die in den vorangegangenen Abschnitten formulierten Resultate möchten wir an dieser Stelle zusammenfassen und bewerten. Wir beginnen mit den unserer Ansicht nach positiven Aspekten, weisen auf ausgebliebene Ergebnisse hin und widmen uns daraufhin den Schwächen von WoV im Zusammenhang mit dem Parlament.

Die Auswirkungen von WoV auf die Arbeiten des Parlamentes weisen eine Reihe von Punkten auf, welche aus der Sicht der WoV-Zielsetzung positiv zu bewerten sind:

- Der Umfang, der Gehalt und die Vermittlung der Informationen für das Parlament hat sich deutlich verbessert. Wer sich im Parlament die Zeit nimmt und die Mühe macht, die umfangreichen Daten zu studieren, gewinnt heute ein weit besseres Bild von der Verwaltungsführung, als es vor Einführung von WoV der Fall gewesen ist.
- Das Verständnis und die Handhabung der neuen Elemente von WoV (Leistungsauftrag, neue parlamentarische Instrumente) verlaufen grundsätzlich im intendierten Sinn, auch wenn die bisherigen Erfahrungen noch kein abschliessendes Urteil über die Tauglichkeit der einzelnen Elemente ermöglichen. Es ist zu erwarten, dass einige Anfangsprobleme (Verständlichkeit der Unterlagen, mangelnde Standardisierung etc.) mit zunehmender Dauer des Versuchs verschwinden werden.
- Der Dialog zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung ist durch WoV verstärkt worden, das Vertrauen ist gestiegen und das Klima hat sich positiv verändert. Das gegenseitige Verständnis hat zugenommen. Wenn wir das eingangs skizzierte Kräftedreieck wie-

der aufnehmen, so lassen sich deutliche Veränderungen feststellen. Die Verbindungslinien zwischen allen drei Akteuren sind stärker geworden. Am stärksten entwickelt hat sich die Beziehung zwischen WoV-Ämtern und Parlament (genauer den Sachkommissionen).

*D 4: Auswirkungen von WoV auf das Verhältnis Regierung- Parlament- Verwaltung*



Neben den positiven Entwicklungen gibt es Veränderungen, die wider Erwarten (noch) nicht eingetreten sind:

- Bis zum heutigen Zeitpunkt erschöpft sich die Arbeit vor allem der Sachkommissionen primär im Verstehen und Begreifen der Leistungsaufträge. Eingriffe in Ziele, Budget und Produktgruppen fanden bisher kaum statt. Das Parlament ist damit noch weitgehend überfordert. Ob es sich dabei um eine Anfangerscheinung handelt, kann nicht beurteilt werden. Wohl ist es plausibel, dass mit zunehmender Erfahrung des Parlamentes von einer besseren Befähigung bei der Behandlung von WoV-Geschäften ausgegangen werden kann. Die Grenze bei dieser Entwicklung dürfte aber bei der zeitlichen und fachlichen Belastbarkeit der Parlamentsmitglieder liegen. Diese ist momentan bei vielen Legislativmitgliedern überschritten. Damit wird die Frage der Miliztauglichkeit von WoV gestellt.
- Verhandlungen zwischen Parlament und Regierung im Sinne des WoV-Gedankens bilden gegenwärtig klar die Ausnahme. Dies hängt unmittelbar mit der Sachkompetenz der Parlamentsmitglieder zusammen.

Bestimmte Entwicklungen im WoV-Prozess müssen gegenwärtig als problematisch betrachtet werden.

- Die kritische Distanz zwischen Sachkommissionen und betroffenen Verwaltungsstellen ist teilweise unterschritten. Diese Problematik ist nicht neu, waren doch die Sachkommissionen seit ihrer Schaffung dem Vorwurf ausgesetzt, "zu nahe bei der Verwaltung zu stehen". WoV hat dieses Problem verschärft, weil die Zahl und Intensität der Kontakte zwischen den Kommissionen und den Ämtern stark zugenommen hat. Letztendlich handelt es sich hier um ein Dilemma: Verfügen die Sachkommissionen über wenig Kontakte zu den Ämtern, fehlt ihnen das Sachwissen. Pflegen sie enge Kontakte zur Verwaltung, haben sie zwar einen besseren Überblick, verlieren aber ihre kritische Distanz. Letztendlich muss ein Mittelweg gefunden werden, wobei der FiKo als Gegengewicht zu den Sachkommissionen eine zentrale Funktion zukommt.
- Die Verlagerung im Kräftedreieck zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung (vgl. oben) hat neben ihren positiven Seiten auch einen kritischen Aspekt. Im Grunde wird die Gewaltenteilung damit teilweise durchbrochen. Dies ist dann bedenklich, wenn eine Sachkommission gemeinsam mit einem Amt die Regierung "aushebeln" möchte. Dies ist nach Meinung der Befragten primär eine Frage der Führungsfähigkeiten der einzelnen Regierungsmitglieder, was sicherlich zutreffend ist. Hingegen stellt sich die Frage der Kontrolle der Verwaltung. Diese ist heute durch eine starke FiKo nicht in Frage gestellt.
- Das Informationsgefälle zwischen Kommissionsmitgliedern und dem Rest des Parlamentes ist durch WoV deutlich angestiegen. Wie beim Einfluss auf die kritische Distanz der Sachkommissionen ist das Problem nicht neu, durch WoV aber deutlich verschärft worden: Es bestand schon immer ein Wissensvorsprung der Kommissionsmitglieder, dieser ist im Zuge von WoV aber angewachsen. Problematisch an dieser Entwicklung dürfte nicht so sehr der objektive Wissensunterschied zwischen den einzelnen Gruppen sein. Dieser wird möglicherweise mit zunehmender Dauer des Versuchs abnehmen und ist im übrigen bei einem heterogenen Milizparlament inhärent. Vielmehr dürfte das subjektive Gefühl, von den Entscheidungszentren ausgeschlossen zu sein, eine wichtige Rolle spielen. Dadurch könnten Widerstände gegen die Reform entstehen, die sehr schwer zu überwinden sind, weil sie nicht objektive Ursachen haben, sondern auf schwer fassbaren subjektiven Einschätzungen beruhen.



- Der Wille zur Diskussion von strategischen Fragen ist bei Teilen des Parlamentes nicht oder nur teilweise vorhanden. "Politisieren" wird vielfach als die Möglichkeit verstanden, auf operative Details Einfluss nehmen zu können. Dies steht in krassem Gegensatz zur WoV-Philosophie. Wenn die Bereitschaft und Befähigung zu strategischem Denken und strategischen Entscheiden nicht wächst, kann das Parlament seine zentrale Rolle im WoV-Konzept langfristig nicht wahrnehmen.

### **3 Schnittstelle zwischen politischer und betrieblicher Führungsebene: Einfluss von WoV auf die Arbeit der Regierung und Departemente**

In diesem Abschnitt gehen wir auf die Behandlung von WoV in der Regierung ein und befassen uns anschliessend mit der Frage, welchen Einfluss die Verwaltungsreform auf den Kontakt zwischen den Departementen und Ämtern hat. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kommen auf Ebene Regierung und Departemente folgende Instrumente zum Einsatz: Der Regierungsrat diskutiert als Kollegium über Leistungsaufträge und Globalbudget, welche von den WoV-Ämtern erstellt und über die Departemente zum Regierungsrat gelangen. Die Rahmen- und Jahreskontrakte sind Gegenstand der Verhandlungen zwischen den einzelnen Departementen und Ämtern. Mittels eines Controllings wird die Einhaltung der Kontrakte durch das Departement überprüft. Der sogenannte Departementsauftrag, der gemäss Versuchsverordnung zwischen Regierungsrat und Departementen vereinbart werden sollte, ist bisher noch nicht zur Anwendung gelangt. Wir gehen in den folgenden Abschnitten zunächst auf die Diskussion der Leistungsaufträge innerhalb der Regierung ein und wenden uns daraufhin den Kontakten zwischen Departementen und WoV-Ämtern zu.

#### **3.1 Behandlung von Leistungsaufträgen in der Regierung**

Die Diskussion der Leistungsaufträge und Globalbudgets nimmt im Regierungskollegium gegenwärtig keinen breiten Raum ein. Der Grund liegt darin, dass sie von der Annahme ausgehen, dass die Inhalte vorwiegend intensiv zwischen Departementen und Ämtern besprochen worden sind. Es besteht für diese wenig Anlass zu umfangreichen Diskussionen. Verhandlungen zwischen den Departementen und den Ämtern finden aber im allgemeinen kaum statt, vor allem die Jahreskontrakte werden primär von den Ämtern gestaltet (vgl. Abschnitt 3.3). Unter diesen Voraussetzungen ist es auch einleuchtend, dass die Leistungsauf-

träge durch die Regierung kaum verändert werden. Eingriffe finden, wenn überhaupt, meist bei den Budgets statt und werden in der Regel durch den Spardruck diktiert. Hingegen werden Ziele und Produktgruppen durch die Regierung kaum verändert. Gegenwärtig gleicht die Behandlung der Leistungsaufträge stark den "normalen Geschäften", auch was den dafür notwendigen Zeitbedarf angeht. WoV hat damit die Arbeit der Regierung nicht wesentlich verändert. Tendenziell hat nach Ansicht der InterviewpartnerInnen die Behandlung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets die strategische Diskussion in der Exekutive gefördert. Die Entwicklung steht aber noch am Anfang. Es wird erwartet, dass die Bedeutung der WoV-Instrumente in Zukunft stark zunehmen wird.

### **3.2 Einfluss von WoV auf die Beziehung zwischen Departementen und Ämtern**

WoV hat auf der Stufe der Departemente und Ämter die Rahmenkontrakte (drei Jahre Laufzeit) und die Jahreskontrakte eingeführt. Damit werden die zu erbringenden Leistungen und die damit verbundenen finanziellen Aufwendungen zwischen Leistungskäufer (Departement) und Leistungsersteller (Amt) festgelegt.<sup>15</sup> Zentrale Elemente bilden die Produktgruppen und die Leistungsindikatoren. Wir gehen nacheinander auf deren Gestaltung ein und besprechen den dabei entstandenen Aushandlungsprozess zwischen Departementen und Amtsstellen.

#### *Produktdefinition*

Für die Produktdefinition und die Bestimmung der Finanz-, Personal- und Leistungsindikatoren stand den Ämtern der ersten Serie nur wenig Zeit zur Verfügung. Der knappe Zeitrahmen verhinderte den Intervie-

---

<sup>15</sup> In der Regel werden die Kontrakte zwischen den Departementen (Vorsteher, Departementssekretär, Departementscontroller) und den Ämtern verhandelt und abgeschlossen. Im Falle des Departementes des Innern ist die Situation etwas anders. Der Departementsvorsteher selber vereinbart nur mit zwei ihm direkt unterstellten Dienststellen die Kontrakte. Bei den anderen Verwaltungsstellen ist zwischen Departementsvorsteher und den Dienststellen das Amt dazwischen geschaltet. Dieses vereinbart mit seinen Abteilungen die Kontrakte. So werden etwa im Fall der Strafanstalt Schöngrün die Kontrakte zwischen dem Direktor der Strafanstalt und dem Leiter des Amtes für öffentliche Sicherheit vereinbart. Dabei ist eine Abteilung im Departement des Innern mit einem Amt in der übrigen Verwaltung vergleichbar. Der Departementssekretär im Departement des Innern (eine 20 bis 30% Stelle) hat nur eine unterstützende Funktion für den Departementsvorsteher. Der Departementssekretär leitet gleichzeitig auch ein Amt. Wenn wir im Text von den Verhandlungen zwischen Departementen und Ämtern sprechen, ist beim Departement des Innern die jeweils zuständige Stelle (also entweder Departementsvorsteher und Amtschef oder Amtschef und Abteilungsleiter) gemeint.

waussagen zufolge, dass man sich in Details verlor. So wurde der grosse Zeitdruck teilweise auch als positiv empfunden. Unterstützt wurden die Amtsleiter in dieser Phase von der Projektleitung, die bei der Finanzverwaltung angesiedelt ist. Sie begleitete die Einführung nach Ansicht der Amtsstellen kompetent und mit grossem Aufwand.

In der Strafanstalt Schöngrün und beim Amt für Kultur und Sport wurde, von wenigen Ausnahmen abgesehen, jede Abteilung in eine Produktgruppe und deren Dienstleistungen in Produkte eingeteilt. Dementsprechend wurden Abteilungsleiter zu Produktgruppenverantwortlichen ernannt. Die Kantonale Drucksachen- und Lehrmittelverwaltung (KDLV) nahm die Umverteilung der Dienstleistungen in Produkte vor, verzichtete aber ihrer geringen personellen Grösse wegen auf die Bezeichnung von Produktgruppenverantwortlichen. Die beobachtete Umbenennung bestehender Strukturen entspricht nicht der WoV-Philosophie. Die Amtsleiter sind sich dessen bewusst und anerkennen, dass für eine echte Produkteorientierung grundsätzlichere Überlegungen zu den Produktionsprozessen nötig wären, welche auch Veränderungen im Organigramm notwendig machen würden. Einzig die ISOe hatte die Chance, ihre Leistungen von Beginn weg in Produkte respektive Produktgruppen einzuteilen. Hier entspricht die Organisationsstruktur dem WoV-Gedanken denn auch am besten.

### *Ziele und Indikatoren*

Die WoV-Philosophie sieht vor, zu jedem Produkt Indikatoren zu definieren, welche ein Controlling ermöglichen sollen. Die Erarbeitung der Leistungsindikatoren erwies sich als sehr schwierig und aufwändig, da kaum auf bestehendes Wissen zurückgegriffen werden konnte. Probleme bereitete insbesondere die Suche nach Indikatoren, die den Impact und Outcome einer Leistung adäquat wiedergeben. Befriedigende Lösungen stehen zur Zeit noch aus. Wie nachfolgende Tabelle illustriert, bezieht sich die Mehrzahl der Indikatoren auf den quantitativen Output. Bei 12 von 14 Produktgruppen fehlen die qualitativen Output-Indikatoren. Die Tabelle zeigt weiter, dass Impact- und Outcome-Indikatoren (d.h. Messung der Wirkung der Dienstleistung bei Empfängern und Betroffenen) teilweise nicht vorhanden sind. Diese Situation ist typisch für die Startphase von WoV-Versuchen und kann in der Form beispielsweise auch beim Bund und bei anderen Kantonen beobachtet werden. Dennoch ist sie unbefriedigend, da wichtige Ziele so nicht überprüfbar sind. Die Leistungsindikatoren werden laufend auf

Grund der gemachten Erfahrungen angepasst. Viele amtsinterne Leistungsvergleiche mit dem Vorjahr sind daher im Moment nicht möglich.

*D 5: Leistungsindikatoren der vier untersuchten Amtsstellen<sup>16</sup>*

Amtsstelle	Produktegruppe	Quantitativer Output	Qualitativer Output	Impact	Outcome
Strafanstalt Schöngrün	- PG Vollzug	I, Z		Z	
	- PG Dienstleistungen	I, Z	Z	Z	
	- PG Konsumgüter	I, Z	Z		
ISOe	- PG Ausbildung	I, Z		(I)	
	- PG Weiterbildung	I, Z		(I)	
	- PG Angewandte Forschung/Entw.	I, Z		(I)	
	- PG Kulturpflege und Subventionen	I		Z	Z
Amt für Kultur und Sport	- PG Kunst- und Kul- turförderung	I		Z	Z
	- PG Museum altes Zeughaus	I		I, Z	
	- PG Schloss Waldegg	I		(I), Z	
	- PG Sport	I		(I), Z	(I)
Kant. Drucksachen u. Lehrmittelverw.	- PG Lagerartikel	I	I, Z		
	- PG Druckerzeugnisse	I, Z	Z		
	- PG Dienstleistungen	I	Z		Z

Legende: I = Indikator, (I) = Indikator vorhanden für Teilziele, Z = Ziel  
 Erklärung: Output: Produkte und Leistungen eines Amtes, z.B. Bewilligungen, Dienstleistung, Produkt  
 Impact: Die durch den Output bei der Zielgruppe ausgelösten Reaktionen und Veränderungen  
 Outcome: Wirkung des Output des Amtes bei allen Betroffenen. Oft ist die Wirkung eines Output nur indirekt messbar.

Die Indikatoren ergeben vor allem dann einen Sinn, wenn sie mit entsprechenden Zielsetzungen gekoppelt sind. Wir haben daher in der obigen Darstellung die formulierten Ziele und Indikatoren gemeinsam aufgeführt. Die Analyse hat gezeigt, dass die Leistungsziele der Produktegruppen häufig auf der Impact- oder Outcome-Ebene ansetzen. Die aufgeführten Indikatoren dienen jedoch meist der quantitativen Outputmessung. Somit befinden sich Ziele und Indikatoren vielfach auf einer unterschiedlichen Ebene, womit ein Soll-Ist-Vergleich misslingen muss. Bei der Ingenieurschule Oensingen (ISOe) und der Strafanstalt Schöngrün liegen Ziele und Indikatoren meist auf der gleichen Ebene. Wir haben daher geprüft, ob sich Ziele und Indikatoren auch inhaltlich decken. Dies ist häufig nicht der Fall. Für die Zielüberprüfung der Leistungen können daher selten die festgelegten Indikatoren benutzt wer-

<sup>16</sup> Grundlagen: Dokumente Projektleitung WoV Solothurn, Jahreskontrakte und Jahresberichte 1998 der vier Amtsstellen.

den. Es werden neue formuliert oder eine beschreibende Selbsteinschätzung vorgenommen.

Das hier geschilderte Problem ist ebenfalls nicht neu. Es kann wiederum sowohl auf Bundesebene (FLAG) wie auch bei WoV-Projekten anderer Kantone beobachtet werden<sup>17</sup>. Gemäss Einschätzungen der Evaluation ist es notwendig, eine Systematisierung der Ziele und der entsprechenden Indikatoren zu erreichen. Wie könnte eine solche Systematik aussehen? Sie müsste auf einem Wirkungsmodell basieren, welches öffentlichen Massnahmen entweder explizit oder implizit zu Grunde liegt. An Hand eines einfachen Beispiels (Wirkung der Ausbildung einer Fachhochschule) soll das Gesagte illustriert werden: Bei Fachhochschulen wird oft als Zielsetzung eine Stimulierung der regionalen und kantonalen Wirtschaft postuliert. Dahinter steht die (implizite) Annahme, dass die Schule qualifizierte Arbeitskräfte ausbildet (Output), welche bei den regionalen Unternehmen Arbeit finden, einen Wissenstransfer herstellen und den Firmen helfen, im Markt bestehen zu können sowie innovativ tätig zu sein (Impact). Von erfolgreich agierenden kantonalen Unternehmen (so die Annahme) geht ein positiver wirtschaftlicher Impuls aus, welcher letztendlich sowohl dem Staat wie dem gesamten Kanton zu Gute kommt. Diese hier sehr vereinfacht skizzierte Ursache-Wirkung-Beziehung wird als "Wirkungsmodell" bezeichnet. Vielfach ist dieses nirgends explizit dargelegt, sondern besteht nur in den Köpfen der verantwortlichen Politiker und Verwaltungspersonen. Da WoV eine systematische Wirkungserfassung fordert, muss das implizite Wirkungsmodell zunächst explizit dargestellt werden. Es gilt festzuhalten, welche Wirkungen öffentliche Massnahmen auslösen sollen und auf welcher Wirkungsebene (Output, Impact, Outcome) sich die Zielsetzungen befinden. Ist dies geschehen, gilt es für die Ziele die passenden Indikatoren zu suchen. Im skizzierten Beispiel der Fachhochschule kann sich dies wie folgt abspielen: Als Outputziel wird oft eine "ausreichende" Zahl von Diplomabschlüssen formuliert. Auf der Ebene der Indikatoren gilt es nun eine operative Kenngrösse zu definieren (Sollgrösse der Zahl der jährlichen Absolventinnen und Absolventen). Auf der Ebene des Impacts ist das Ziel die Versorgung der regionalen Wirtschaft mit qualifizierten Fachkräften. Ein erster Impact-Indikator müsste zunächst die Qualität der Abschlüsse prüfen (z.B. mit einem Vergleich des Ausbildungsstandes verschiedener Fachhochschulen). Ein

---

<sup>17</sup> vgl. dazu: Zürcher, M.: Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit, in: LeGes 1999/2, S.105 ff.

zweiter Indikator soll feststellen, ob und wie viele Studierende in der Region Arbeit gefunden haben. Erst wenn die Impact-Indikatoren positive Ergebnisse liefern, macht es Sinn, den Outcome zu untersuchen (d.h. die Wirkung der Fachhochschule auf die Prosperität der regionalen Wirtschaft zu messen). Mit anderen Worten, es muss in der Praxis ein systematisches Herantasten an die Wirkungen erfolgen. Ausgangspunkt sind dabei immer die relativ einfachen Outputgrössen, mit deren Hilfe sich Impacts erschliessen und anschliessend womöglich auch Outcomes messen lassen. Eine Wirkungsmessung, welche direkt bei den Outcomes ansetzt und Outputs sowie Impacts vernachlässigt, hat nur geringe Aussichten auf Erfolg.

### **3.3 Aushandlungsprozess zwischen Departement und Amt**

Aufbauend auf der Produktdefinition wurde der Jahreskontrakt erarbeitet, der bei WoV die Basis der Zusammenarbeit zwischen einem Departement und einer Amtsstelle darstellt (im Falle des Departementes des Innern wird der Kontrakt abgesehen von zwei Ausnahmen zwischen Amt und Abteilung vereinbart). Der Jahreskontrakt wird im WoV-Versuch Solothurn jeweils gegen Ende des Jahres festgelegt und ist mit dem Globalbudget gekoppelt, welches im Frühjahr festgelegt wird. Die beiden, gemäss der WoV-Lehre verknüpften Bereiche, werden dadurch isoliert festgelegt und die Definition der zu erbringenden Leistungen wird tendenziell von den Budgetvorgaben dominiert.

Wie die Produktdefinition wird auch die Ausarbeitung des Jahreskontraktes zum grössten Teil von den Amtsstellen respektive Abteilungen vorgenommen. Sie erarbeiten einen Entwurf und legen ihn dem Departement (konkret dem Departementssekretär, im Departement des Innern den zuständigen Amtsleitern oder direkt dem Departementsvorsteher) zur Diskussion vor. Die Bereinigung der Entwürfe gestaltet sich sehr unterschiedlich. In den meisten Fällen beschränkt sie sich auf einen kurzen Austausch, bei dem Unklarheiten ausgeräumt und höchstens kleinere Änderungen am Vertrag vorgenommen werden. Dies geschieht vorwiegend auf schriftlichem Weg. In einigen wenigen Fällen fanden ausführliche Aushandlungsprozesse statt wie etwa bei der ISOe, wo die Verhandlungen von beiden Seiten (Departements- und Amtsführung) als hart und schwierig geschildert worden sind.

Die Erarbeitung der Instrumente auf Amtsstufe erscheint den Beteiligten ein logisches Vorgehen, sowohl beim Departement wie bei den Äm-

tern ist man der Meinung, dass die nötigen Kenntnisse für die Definition der Produkte und der Kenngrößen, insbesondere was die Leistungsindikatoren betrifft, nur auf der Ebene des Amtes vorhanden sind. Das Departement kennt die Arbeit des Amtes nicht im Detail und kann daher nur schwer abschätzen, welche Leistungen mit welchen Finanzen möglich sind. Als Folge davon werden die Departemente insgesamt zu wenig in den Einführungsprozess von WoV einbezogen, wobei markante Unterschiede von Departement zu Departement und von Amt zu Amt auftreten. Die Amtsstellen hätten sich in der Phase der Definition der Leistungsvereinbarung kompetentere Gesprächspartner auf Stufe Departement gewünscht und wurden diesbezüglich teilweise enttäuscht.

Das Gestalten der Jahreskontrakte hat sich seit der Einführung von WoV kaum verändert. Es bestehen auf Departementsstufe nach wie vor keine Strategien, die als Basis für die Aushandlung der Jahreskontrakte dienen könnten. Für die Mehrheit der GesprächspartnerInnen stehen andere Projekte im Vordergrund. Diese passive Haltung wird durch einige Aussagen der Departementsebene belegt, wonach wegen WoV im unmittelbaren Umfeld des Departementes kaum Veränderungen erwartet werden. Andererseits stört man sich auf dieser Ebene teilweise daran, dass zu vieles bottom-up entstehe und sich niemand um die Übereinstimmung der Ziele der verschiedenen Ebenen kümmere. Hier präsentiert sich unseres Erachtens ein Gegensatz, den es zu lösen gilt.

### **3.4 Umsetzung des Globalbudgets und Handlungsspielraum der Ämter**

Das Globalbudget wird im Rahmenkontrakt für drei Jahre festgelegt und in jährliche Tranchen aufgeteilt. Es muss vom Parlament genehmigt werden und steht danach den Amtsstellen zur Verfügung.

#### *Vorteile des Globalbudgets*

Das Globalbudget eröffnet neue Möglichkeiten der Budgetierung. Die Amtsleiter haben insbesondere die Freiheit, Umbudgetierungen zwischen verschiedenen Rubriken vorzunehmen oder einen Mehraufwand mit einem Mehrertrag zu kompensieren. Weiter wird durch das Dreijahresbudget die Annuität aufgehoben, was als grosse Erleichterung empfunden wird. Die dank des Globalbudgets neu gewonnene Flexibilität auf der operativen Ebene wird von allen Interviewten auf Amtsstufe sehr geschätzt und als Herausforderung empfunden. Einer Selbstein-

schätzung der Amtsleiter zufolge wird dieser Handlungsspielraum auch rege genutzt. So werden kleinere Aufträge an Freischaffende vergeben oder Personen interimsmässig auf Projektebene beschäftigt. Investitionen sind realisierbar, wenn sie mit der laufenden Rechnung gedeckt werden können.

Dank des finanziellen Handlungsspielraums und der Verkürzung der Entscheidungswege konnten alle untersuchten Ämter Projekte verwirklichen, die sonst nicht oder nur mit grösseren Schwierigkeiten umzusetzen gewesen wären. Dazu zählt beispielsweise das Labor in Balsthal (ISOe) oder die vermehrte Nutzung der Schlösser Besenval und Waldegg für Veranstaltungen (AKS). In Form eines Outcontractings bot das AKS beispielsweise die Organisation einer amerikanischen Hochzeit an, welche vollumfänglich von einer privaten Firma umgesetzt wird. Aus den geschilderten Aktivitäten ergeben sich Ertragssteigerungen für die betroffenen Ämter. Der gewonnene Handlungsspielraum auf der Ebene der Amtsstellen wird von den meisten InterviewpartnerInnen, auch auf Departementsstufe, als grösste Chance von WoV betrachtet.

Als Folge des grösseren Handlungsspielraumes hat gemäss den Interviewaussagen auch ein Mentalitätswandel in den Ämtern stattgefunden hin zu mehr unternehmerischem Handeln. Eine Interviewpartnerin formulierte den Umschwung folgendermassen: „Wir konnten endlich die passive Abwartehaltung ablegen und aktiv etwas unternehmen.“ Neu haben die Ämter die Möglichkeit und den Anreiz, Effizienz- und Ertragssteigerungen zu erzielen. Die Verantwortung über das Globalbudget motivierte die Amtsleiter, das Budget einzuhalten oder sogar zu unterbieten. WoV hat hier zweifellos zu einem grösseren Kostenbewusstsein beigetragen. Diese Bewertung wird durch den Umstand etwas relativiert, dass man sich bei den Amtsstellen seit längerem der schwierigen Finanzlage des Kantons bewusst ist und auf Grund des Spardruckes kostenbewusst handeln musste.

Durch die grössere Verantwortung und Selbständigkeit der Ämter konnten diese ein grösseres Selbstvertrauen entwickeln. Erleichtert wurde dies durch die Aneignung von WoV-Kenntnissen auf Amtsebene während der Einführungsphase. Die Basis dafür legte das Ausbildungsangebot der Projektleitung, welches durchwegs gute Noten erhielt. Parallel dazu mussten sich die AmtsvorsteherInnen auch selber intensiv mit der Materie beschäftigen und haben auf diese Weise Wissen aufgebaut. Diese Entwicklung anerkennen auch die Departementsspitzen: Ihrer



Ansicht nach entwickeln die WoV-Ämter im Vergleich zu anderen Verwaltungsstellen eine deutlich höhere Dynamik und sind besser auf ihre Aufgaben vorbereitet. Eine deutliche Zunahme der Output-Orientierung sei feststellbar.

Die Departemente nehmen im Vergleich dazu eher eine abwartende Haltung ein, zumal es sich um eine Pilotphase handelt und ein Teil der Ämter nach wie vor konventionell geführt wird. Der Wissensstand ist daher bei den Departementen insgesamt wesentlich niedriger als bei den Amtsstellen.

#### *Kritik an der Umsetzung des Globalbudgets*

Der vermehrte Handlungsspielraum wird von den Ämtern im Zusammenhang mit der Pilotphase reflektiert. Es mischen sich hier der Wille, gute Leistungen vorzuweisen mit den Bedenken, diese könnten sich bei einem Abbruch des Projektes als Boomerang erweisen. Ein Amt kann beispielsweise während der Pilotphase dank dem grösseren Handlungsspielraum Ertragsüberschüsse oder Einsparungen beim Personal erzielen. Bei einer Rückkehr zur Inputsteuerung wird befürchtet, dass ein gutes Nettoergebnis des Vorjahres als Budgetvorgabe dienen wird. Diese könne jedoch nicht eingehalten werden, wenn der Handlungsspielraum dahinfalle. Die Vorbehalte führen nach Aussagen der Amtsleiter nur in Einzelfällen zu einem entsprechenden taktischen Verhalten. Die Amtsleiter wollen durch ihr Engagement in erster Linie zu einem positiven Resultat des Pilotprojektes beitragen.

Die Ämter üben Kritik am Instrument des Globalbudgets. Dieses werde oft inkonsequent umgesetzt. So wird etwa wegen des permanenten Spardrucks die jährliche Tranche des Dreijahresbudgets regelmässig korrigiert. Die Planung des Mitteleinsatzes des Amtes wird dadurch erschwert. So wurden einem Produktegruppenleiter Beträge gestrichen, die er bewusst aus längerfristigen Überlegungen erst im nächsten Jahr einsetzen wollte. Solche Vorgänge verunsichern die Verantwortlichen und können zu alten Verhaltensmustern zurückführen (vgl. dazu auch Kapitel Output). Die Departementvorsteher sind sich dieser Problematik durchaus bewusst und räumen diese Kritik ein. Allerdings verweisen sie auf den Spardruck, unter dem die Regierung stehe. Ein Departementvorsteher formulierte es so: "Wenn wir den Druck der Finanzen nicht hätten, könnten wir lockerer führen und diskutieren, aber heute geht das nicht."

Die Ämter monieren, dass die Ausgabenvorhaben trotz Globalbudget ab einer gewissen Summe der vorgesetzten Stelle vorgelegt werden müssten. Auch sei die Verantwortung der ProduktgruppenleiterInnen grösser als ihre Kompetenzen, wie die überholte Unterschriftenregelung zeige. Faktisch besteht hier ein grosser Spielraum bei den Departementen, da sie nach eigenem Ermessen Finanzkompetenzen nach unten delegieren können. Es liegt damit weniger an der WoV-Konzeption, sondern vielmehr an deren Ausgestaltung durch die Departemente, ob und wie weit sich der Handlungsspielraum der Ämter im Budgetbereich erweitert.

Die neuen Aktivitäten der Ämter schaffen auch Probleme mit Dritten. Die Schnittstelle zwischen der Privatwirtschaft und den staatlichen Anbietern von Dienstleistungen ist unklar. Insbesondere beim AKS und der Strafanstalt Schöngrün wird von einer ständigen juristischen Gratwanderung gesprochen, die auch schon zu Konflikten geführt habe.

Den Querschnittsämtern bereitet der neu geschaffene Handlungsspielraum der anderen Amtsstellen besondere Schwierigkeiten. Dank dem Globalbudget können die Pilotämter alleine entscheiden, in welcher Qualität und Quantität sie ihre Bezüge bei den Querschnittämtern bestellen. In der Folge stellen z.B. die InterviewpartnerInnen der KDLV fest, dass die Amtsstellen zunehmend ihre Eigeninteressen verfolgen und im Bereich der Querschnitts-Dienstleistungen niemand mehr die Gesamtinteressen der kantonalen Verwaltung vertrete. Die KDLV kritisiert, dass grosse Sammelbestellungen und ein begrenzter einheitlicher Auftritt der Kantonalen Verwaltung mit WoV schwieriger zu erreichen sei. In der KDLV ist man überzeugt, dass durch diese Entwicklung Synergien verloren gehen und entscheidende Mehrkosten anfallen.

Das grössere Selbstvertrauen der Amtsstellen hat auch Auswirkungen auf den Inhalt der Kontakte mit dem Departement. Die Amtsleiter möchten, dass sich die Departementsstufe ebenfalls eine Sichtweise aneignet, bei der Leistung und Ressourcen miteinander verknüpft werden. Die Ämter versuchen beispielsweise zu verhindern, dass sie einen Sparauftrag ohne Angaben über die entsprechende Leistungskürzung ausführen müssen. Nach Ansicht der InterviewpartnerInnen in den Ämtern ist diese Denkweise auf Departementsstufe noch zu wenig verankert.

### 3.5 Rechnungswesen und Controlling

Um das Globalbudget als Führungsinstrument nutzen zu können, werden erhöhte Anforderungen an die Aussagekraft und Transparenz des Rechnungswesens gestellt. Damit einher geht der Aufbau des Controllings. Diesen beiden Elementen wenden wir uns im folgenden Kapitel zu.

#### *Rechnungswesen*

Im Rahmen der Umsetzung von WoV wurde in den Amtsstellen in einem ersten Schritt die Kosten-Leistungsrechnung eingeführt. Nach Meinung der Amtsleiter führte dies zu einer einschneidenden Veränderung im Umgang mit den finanziellen Ressourcen. Die entstandene Transparenz ermöglicht eine Übersicht über die Kosten und Erträge der Leistungen des Amtes. Dies wird auf Amtsstufe, trotz Mehraufwand, sehr geschätzt, da der Handlungsspielraum dadurch erst richtig ausgenutzt werden kann.

Einige InterviewpartnerInnen misstrauen jedoch dieser Transparenz, da es nach wie vor möglich sei, die Rechnung zu beschönigen. Deckungslücken bei Projekten können z.B. mit Investitionsgeldern ausgeglichen werden, was kurzfristig keine Konsequenzen habe. In der Folge fehlten mittelfristig die Finanzen für Infrastrukturvorhaben.

Teilweise findet die Rechnungsführung nach wie vor zentral beim Departement statt. Alle GesprächspartnerInnen würden eine Rechnungsführung auf Amtsstufe begrüßen. Auf Departementsstufe werden jedoch teilweise Bedenken geäußert hinsichtlich der Qualität eines dezentralen Rechnungswesens. Im Moment sind zudem noch Softwareprobleme zu bewältigen, welche eine effiziente Rechnungsführung behindern.

#### *Controlling*

Das Controlling eines Amtes ist auf verschiedene Departemente aufgeteilt. Die Finanzverwaltung zeichnet für das Finanzcontrolling verantwortlich, das zuständige Departement für das Leistungs- und Personalcontrolling. Das Departement wird vom Amt alle drei Monate mittels eines Reportingberichtes über den Stand der Amtsgeschäfte informiert. Die neue Rechnungsführung ermöglicht die Generierung der für die Quartalsberichte nötigen Kennzahlen. Die Reportingberichte ent-

halten Angaben zu den drei Controllingbereichen Finanzen, Leistungen und Personal sowie zu Massnahmen, wenn einzelne Werte stark von den Erwartungen abweichen.

Für die Departementsvorsteher sind die Controllingberichte ein entscheidendes Instrument, um schnell und fundiert einen Überblick über ihre Verwaltungsstellen zu gewinnen. Das Instrument wird entsprechend positiv bewertet. Alle betroffenen Regierungsmitglieder berichteten, dass die Qualität der Informationen bei den WoV-Ämtern deutlich höher liege als bei den Nicht-WoV-Ämtern. Dies gilt auch für jene Departemente, wo alle Ämter und Dienststellen unabhängig von WoV Controllingberichte vorlegen müssen (z.B. im Departement des Innern). Insofern hat die Reform auf den Informationsfluss einen klar positiven Effekt ausgelöst.

Der Umgang mit dem Controlling bereitet trotz der grundsätzlich positiven Beurteilung durch die Regierungsmitglieder allen Beteiligten noch Schwierigkeiten. Diese betreffen die Form der Reportingberichte, den Rhythmus der Berichterstattung sowie die im Finanzbereich zum Einsatz gebrachten Verteilschlüssel. Wir gehen auf die einzelnen Punkte näher ein.

Nach Meinung der Zuständigen in den Departementen ist die Aussagekraft der Berichte teilweise noch unbefriedigend. Häufig seien die Angaben nicht nachvollziehbar. Ein entscheidender Grund dafür sind die noch nicht ausgereiften Indikatoren (vgl. vorne). Bedingt durch die Probleme bei den Leistungsindikatoren kann es nicht erstaunen, wenn in den Interviews häufig Bedenken geäussert wurden, dass das Controlling Gefahr laufe, immer finanzlastig zu bleiben. Gemäss den InterviewpartnerInnen auf der Departementsstufe entsteht zudem ein erheblicher zeitlicher Aufwand für die Verarbeitung der Reportingberichte, bedingt durch deren ungenügende Standardisierung und Fehler in der praktischen Ausführung. Dies erschwere insbesondere auch einen besseren Einbezug des zuständigen Regierungsrates.

Für die Verantwortlichen auf der Amtsebene ist der Rhythmus der Berichterstattung mit drei Monaten zu kurz bemessen. Einerseits können kaum relevante Aussagen ausgewiesen werden, andererseits seien die Tätigkeiten der Ämter teilweise saisonalen Schwankungen unterworfen, was in den Kennzahlen des Controllingberichts auch zum Ausdruck komme. Da die Departemente die Amtsgeschäfte zu wenig kennen,

komme es dadurch immer wieder zu Missverständnissen. Auf der Ebene der Departementsvorsteher taucht dieses Problem ebenfalls auf, allerdings in anderer Ausprägung: Einige Befragte geben an, dass die Papierflut in Folge von WoV stark angestiegen sei und parallel dazu der Aufwand zur Bewältigung der Informationen.

Eine weitere Schwierigkeit für das Controlling respektive des Rechnungswesens ist die Bestimmung des Verteilschlüssels für die Gemeinkosten. Es geht sowohl um die Verrechnung der amtsinternen Gemeinkosten als auch um jene der gesamten Verwaltung (wie etwa der Staatsgarage). Im Moment scheint der Verteilschlüssel noch beliebig, da Kriterien für eine gerechte Zuteilung der Kosten schwierig zu finden sind und noch keine Erfahrungswerte vorliegen. Die ISOe reagiert auf dieses Problem, indem sie versucht, interne Gemeinkosten möglichst zu vermeiden.

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten für das AKS erschweren dem Erziehungs-Departement die Übersicht über die gesamten Tätigkeiten des Amtes. Das AKS wird aus verschiedensten Finanzquellen gespiesen und muss dementsprechend Rechenschaft ablegen. Dies erschwert dem Erziehungs-Departement die Controllingfunktion zusätzlich.

Trotz eines gewissen Unbehagens der Departemente hinsichtlich der Qualität der Controllingberichte intervenieren die Departementssekretäre (im Departement des Innern die Amtsleiter) kaum, um plausiblere Controllingberichte anzufordern oder eine bessere Standardisierung zu erreichen. Eine Ausnahme bildet hier das Departement des Innern, wo der Vorsteher selber alle Controllingberichte sichtet. Grund dafür ist einerseits der Zeitmangel. Einzelne Interviewaussagen auf Departementsstufe erwähnen weiter eine mangelhafte Vertrauensbasis zwischen dem Departement und den Ämtern, was die Kontrollfunktion zusätzlich erschwert und die Departemente hemmt, einzugreifen.

### **3.6 Bewertung der Interaktion zwischen Regierung, Departementen und der Amtsstelle im Rahmen von WoV**

Nachfolgend soll eine Bewertung des Umgangs mit den neuen Führungsinstrumenten durch Regierung, Departemente und Ämter vorgenommen werden. Im Zentrum steht insbesondere das Verhältnis zwischen Departementen und WoV-Ämtern. Zentral ist dabei die Frage, ob die neuen Führungsinstrumente zu einem veränderten Verhalten der

beiden Ebenen geführt haben im Sinne der Ziele von WoV. Die Bewertung besteht daher im wesentlichen aus einem Soll-Ist Vergleich.

### *Produktdefinition als Grundlage von WoV*

Die Amtsstellen führten in der Vorbereitungsphase von WoV die Produktdefinition ohne Einbezug des Departementes durch, jedoch mit Unterstützung der Projektleitung. Die Umwandlung von Abteilungen in Produktgruppen, wie sie in einigen Bereichen vorgenommen worden sind, ist in Anbetracht der kurzfristigen Einführung von WoV verständlich, jedoch unbefriedigend. Um eine bessere Aussagekraft der Reportingberichte und in der Folge eine Outputsteuerung zu ermöglichen, sind tiefgreifende Überlegungen zur Leistungserstellung nötig. Die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Leistungsindikatoren sind allgemein bekannt und nicht spezifisch für das Pilotprojekt Solothurn. Die aufgeführten Probleme betreffen alle untersuchten Ämter in gleicher Masse. Die zentralen Punkte sind bei den Beteiligten erkannt, die gründliche Überarbeitung steht aber noch aus.

Insgesamt ist die Definition der Produkte in der Versuchsphase ansprechend verlaufen. Für den weiteren Projektverlauf sind aber erhebliche Anstrengungen bei den Indikatoren und Zielen notwendig. Ansonsten ist eine wirksame Leistungsüberprüfung nicht möglich.

### *Steuerungsfunktion des Departementes*

Die WoV-Theorie postuliert eine Trennung zwischen strategischen und operativen Entscheiden. Im WoV-Versuch des Kantons Solothurn gehört das Departement mit den Departementssekretariaten zur strategischen Ebene und soll die Rolle des Leistungskäufers übernehmen. Dieser hat die Aufgabe, eine Leistungsvereinbarung zu erarbeiten, um die von politischer Seite beschlossenen Leistungen (Leistungsbesteller, Leistungsfinanzierer) des Kantons zu Handen der Ämter zu konkretisieren.

Die Ausarbeitung der Jahreskontrakte weicht von der Philosophie der wirkungsorientierten Verwaltung ab. Die Leistungsvereinbarungen werden bottom-up von den Ämtern gestaltet, eigentliche Verhandlungen finden keine statt. Das Amt hat somit die Möglichkeit, selber zu definieren, wieviel Leistung es mit dem vorhandenen Budget erbringen kann. So wird im allgemeinen die Leistungsvereinbarung auch ohne Probleme erfüllt. Mangels Grundlagenwissen und fehlender Strategien

sind die Departemente kaum in der Lage, substantiell in die Diskussion um die Jahreskontrakte einzugreifen. Die Departemente sind dadurch in das WoV-Projekt noch zu wenig eingebunden, was auch die Definition ihrer Rolle zwischen der Regierung (Führung) und dem Amt (Ausführung) schwierig macht.

Das Controlling soll die Steuerung der Gesamtverwaltung sicher stellen und ist Aufgabe des Departementes. Das Amt muss Bericht erstatten über die nötigen Kennzahlen und Begründungen liefern sowie eventuelle Korrekturmassnahmen vorschlagen. Darauf aufbauend soll gemäss den Zielen von WoV ein Dialog zwischen den beiden Stellen erfolgen, der zur Steuerung dient. Dieser Austausch findet bisher nur in geringem Ausmass statt, die Diskussion genügt den Anforderungen noch nicht. Das (noch) fehlende fachliche Wissen über die Amtsgeschäfte bei den Departementen und die unzureichenden Messkriterien verhindern ein substantielles Controllinggespräch. Beim Erziehungs-Departement scheint sich der Kontakt zwischen dem Departement und den WoV-Ämtern dank den personellen Wechseln deutlich zu verbessern.

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.

#### *Der Handlungsspielraum durch das Globalbudget*

Das Globalbudget soll den Amtsstellen mehr Handlungsspielraum gegenüber dem Departement, der Regierung und dem Parlament verschaffen. Die grössere finanzielle Kompetenz der Ämter trägt zur Einheit zwischen Aufgabenerfüllung und Ressourcenkompetenz bei. Anpassungen am Globalbudget während der Pilotphase sollen gemäss den Vorgaben von WoV Solothurn „nur dann vorgenommen werden, wenn sich die für das Globalbudget wichtigsten Rahmenbedingungen und Faktoren ganz wesentlich verändern“<sup>18</sup>.

Unsere Untersuchung zeigt, dass die untersuchten Ämter dank dem Globalbudget über mehr Handlungsspielraum verfügen und diesen auch

---

<sup>18</sup> RRB Nr. 2703 vom 31. Oktober 1995

wahrnehmen. Der WoV-Gedanke beginnt hier zu greifen. Das Selbstvertrauen der Ämter steigt, ein Mentalitätswandel in Richtung Unternehmertum und Kostenbewusstsein ist eingetroffen. Gemessen an den Zielen von WoV kann dieser Prozess sehr positiv bewertet werden. Getrübt wird dieser positive Befund durch eine gewisse Unsicherheit bei den Ämtern. Ursache dafür sind Unklarheit über die Zukunft des Versuchs, juristische Probleme beim Marktauftritt der Ämter sowie Eingriffe in die jährlichen Tranchen des Globalbudgets und wiederholte Sparvorgaben. Der Handlungsspielraum kann daher durch Klärung dieser Punkte noch klar ausgedehnt werden.

#### **4 Betrieblich Steuerungsebene: Veränderung bei der Amtsführung in Folge von WoV**

In diesem Abschnitt gehen wir auf den Wandel der Führungstätigkeit innerhalb der Ämter ein. Gemäss der WoV-Philosophie erhält die Amtsleitung mehr Handlungsspielraum bei der Mitarbeiterführung und beim Einsatz der Finanzen. Zentral sind dafür der Einsatz von finanziellen Anreizen, individuelle Zielvereinbarungen und das Globalbudget. Bevor WoV im Kanton Solothurn lanciert wurde, wurden bereits Mitarbeitergespräche und der Leistungsbonus (LEBO<sup>19</sup>) eingeführt. Wir haben untersucht, ob die Anwendung des Mitarbeitergespräches und des LEBO durch WoV eine Veränderung erfahren hat.

##### **4.1 Leistungsanreize und individuelle Zielvereinbarung für das Personal**

Die individuelle Zielvereinbarung, welche im Zusammenhang mit WoV eingeführt wurde, wird im Rahmen eines Mitarbeitergesprächs festgelegt. Dieses Gespräch findet in den untersuchten Amtsstellen jährlich zwischen dem Mitarbeitenden und einem Vorgesetzten statt. Nur in Ausnahmefällen wird das Gespräch *nicht* mit dem direkten Vorgesetzten durchgeführt<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Die Amtsleitungen erhalten seit Anfang der 90er Jahre mit dem LEBO die Möglichkeit, 2,5 Prozent der gesamten Lohnsumme ihres Amtes als Leistungsanreize auszus zahlen. Dabei darf der LEBO im Einzelfall maximal 5 Prozent der Lohnsumme betragen.

<sup>20</sup> Die Durchführung von Mitarbeitergesprächen ohne den direkten Vorgesetzten wird damit begründet, dass die Gespräche auf möglichst wenig Vorgesetzte beschränkt werden soll, um dadurch eine bessere Einheitlichkeit der Beurteilung realisieren zu können. Allerdings stellt sich bei diesem Vorgehen die Frage, inwiefern diese Vorgesetzte kompetent sind, die Leistung von nicht direkt Untergebenen zu beurteilen.



Die individuelle Zielvereinbarung wird schriftlich festgehalten und Ende Jahr als Beurteilungsmaßstab herangezogen. Dies verändert nach Ansicht der InterviewpartnerInnen den Inhalt des Mitarbeitergespräches. Dessen Bedeutung und Gewicht nimmt zu. Zwei Probleme treten dabei auf: Erstens gibt es Arbeitsgebiete, wo sinnvolle individuelle Ziele kaum festgelegt werden können. Zweitens müssen diese Ziele gemessen werden können. Es stellt sich erneut das Problem der Indikatorenbestimmung. Eine wichtige Zielsetzung der Dokumentationsstelle des AKS ist beispielsweise, dass sie immer auf dem aktuellsten Stand ist. Die Frage ist aber noch ungeklärt, mit welchen Indikatoren dieses Ziel gemessen werden kann.

Die direkte Verknüpfung zwischen Zielerreichung und dem LEBO ist nicht überall vorhanden. Diese Verbindung herzustellen ist schwierig, da pro Amt eine bestimmte Summe zur Verfügung steht, welche erst nach Kenntnis aller Einschätzungen verteilt werden kann. Dadurch kann der LEBO trotz gleicher Bewertung für einen Mitarbeiter jährlich schwanken. Die meisten InterviewpartnerInnen beurteilen den LEBO, vor allem seine Grösse (maximal 5 Prozent des Lohnes), kritisch. Einerseits sei er zu klein, um einen substantiellen Leistungsanreiz überhaupt auslösen zu können. Andererseits würden die geringen positiven Wirkungen durch negative Nebeneffekte überkompensiert: Die Art und Weise der Verteilung des LEBO kann bei einem Teil des Personals als ungerecht empfunden werden, Gerüchten Vorschub leisten und eine Polarisierung des Personals auslösen. Die Verteilung in Prozenten des Lohnes (und nicht in einer absoluten Grösse) wird als unkorrekt empfunden. Mehrheitlich ist man der Meinung, dass ein mündliches Lob für die Motivation der Mitarbeitenden genauso wichtig sei wie finanzielle Anreize.

Die Höhe des LEBO limitiert den Leistungsanreiz, die Anwendung durch die Amtsleitung schwächt das Instrument zusätzlich. Gemäss den Beobachtungen des Personalamtes erhalten teilweise bis zu 90 Prozent der Mitarbeitenden einen LEBO, der sich damit in der Nähe von 2,5 Prozent der Lohnsumme für alle Mitarbeitenden einpendelt. Damit werden Differenzen unter dem Personal vermieden, die Amtsleitungen unterlaufen damit aber die Grundidee des LEBO, die von einer klaren Differenzierung der Leistungskomponente ausgeht.

#### 4.2 Das Produktebudget als Führungsinstrument im Personalbereich

In den untersuchten Amtsstellen werden nach Aussagen der Amtsleiter das Globalbudget, respektive die Produkte(gruppen)budgets auch als internes Führungsinstrument verwendet. Es besteht die Freiheit, über die Mittel der Produktebudgets zusätzliches Personal einzustellen und zwar sowohl für feste wie auch für befristete Stellen. Zwei Auflagen sind damit verbunden: Die geschaffenen Stellen dürfen nicht irreversibel sein (d.h. müssen nach Ablauf des Pilotversuches wieder rückgängig gemacht werden) und die Löhne müssen sich nach dem geltenden Klassensystem des Kantons richten.

Die gewonnene Selbständigkeit im Personalbereich wird unterschiedlich beurteilt. Dank dem Handlungsspielraum besteht für die Amtsstellen die Möglichkeit, Personal ohne langwieriges Genehmigungsverfahren zumeist interimsmässig auf Projektebene anzustellen. Wir haben versucht, solche Effekte auf Grund der Daten zum Personalbestand der Ämter nachzuweisen. Die untenstehende Darstellung zeigt die Personalbestände der Ämter seit ihrem Eintritt in die Pilotphase.

*D 6: Entwicklung des Personalbestandes (Anzahl volle Stellen)<sup>21</sup>*

Quartal	Strafanstalt Schöngrün	ISOe	AKS	KDLV
I 96	36,5	28,9		
II 96	36,5	29,9		
III 96	36,5	33,6		
IV 96	36,5	39,3		
I 97	38,5	40,3	19,2	6
II 97	37,5	40,1	18,7	6
III 97	36,5	38,9	19,6	7
IV 97	36,5	41,6	19,75	7
I 98	36,5	43,8	20,22	6
II 98	36,5	44,8	17,4	6
III 98	36,5	42,55	17,4	7
IV 98	35,5	42	17,4	7

Die zu beobachtenden Schwankungen sind recht bescheiden und sind primär auf Veränderungen bei den temporären Stellen zurückzuführen. Der Grund dafür liegt gemäss unseren Untersuchungen an einem Informationsdefizit: Die WoV-Dienststellen sind sich offenbar ihres Handlungsspielraums zu wenig bewusst respektive gehen nach wie vor von einem fixen Stellenplan aus. Dies kam im Rahmen eines durch die

<sup>21</sup> Für eine systematische Übersicht über die Begründungen für die Schwankungen beim Personalbestand vgl. Anhang III

Evaluation durchgeführten Workshops deutlich zum Ausdruck und entspricht auch den Vermutungen des Personalamtes.

Die Produktegruppenbudgets erlauben nicht nur eine flexiblere Stellenbewirtschaftung, sondern dienen auch als Grösse für die Leistungsmessung und die Amtsführung (eine Ausnahme bildet die KDLV, wo wegen der kleinen Belegschaft nur zwei Hierarchiestufen vorhanden sind und die Produktebudgets nicht als Führungsinstrumente eingesetzt werden können). Durch die Delegation von Verantwortung nach unten wird eine bessere Involvierung der ProduktegruppenleiterInnen in die Amtsgeschäfte erreicht. Die Mehrverantwortung wird meist mit grosser Motivation wahrgenommen und als Vorteil von WoV bezeichnet. Es entstehen aber auch Probleme: Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass sich wegen der Budgetverantwortung einzelne Produktegruppenverantwortliche auf ihren Teilbereich fixieren würden. Dies läuft dem Ziel der Amtsstelle, ein gutes Nettoergebnis zu erzielen, entgegen. Die Aufteilung der Verantwortung verlangt von den ProduktegruppenleiterInnen eine gewisse Solidarität mit den weniger erfolgreichen Bereichen des Amtes. Sonst können zentrifugale Tendenzen innerhalb des Amtes auftreten, die der Gesamtschau abträglich sind.

Die Dezentralisation von Leistungs- und Budgetverantwortung wird teilweise nicht bis auf Stufe der Produkteverantwortlichen wirksam. Es kommt vor, dass Produkteverantwortliche für ein Produkt zuständig sind, ohne die entsprechende Budgetverantwortung zu tragen.

#### **4.3 Bewertung der Anwendung der WoV-Instrumente durch die Amtsführung**

Wir konnten feststellen, dass die Zielvereinbarungen angewendet und in den Augen der Amtsführung tatsächlich in die beabsichtigte Richtung wirken. Der WoV-Gedanke konnte hier umgesetzt werden. Was nicht funktioniert, ist die Verknüpfung zwischen LEBO und Zielvereinbarung. Erstens ist dies durch die mangelhafte Operationalisierung der Zielgrössen bedingt. Zweitens ist der LEBO relativ klein und seine Handhabung durch die Amtsleitungen scheint wenig geeignet, wirksame Anreize zu setzen.

Die gesteigerte Handlungsfreiheit beim Einstellen von Personal wird fast ausschliesslich im Bereich der temporären Stellen genutzt. Hier besteht noch ein beträchtliches Potenzial, das durch eine bessere Infor-

mationspolitik erschlossen werden könnte. Die gegenwärtige Situation vermag nur teilweise zu befriedigen.

Die Dezentralisation der Verantwortung innerhalb der Amtsstelle wurde mehrheitlich positiv aufgenommen, steigert die Motivation und bindet die Mitarbeitenden stärker in die Leistungsverantwortung ein. Die dadurch teilweise entstehenden zentrifugalen Kräfte innerhalb des Amtes sind problematisch, stellen eventuell aber ein temporäres Problem dar. Das zunehmende Wissen über WoV und die Erfahrung der Produktgruppenverantwortlichen kann bewirken, dass sie die Amtsstelle vermehrt als Ganzes betrachten.

## **5 Wirkungsebene: Einfluss von WoV auf den Output der untersuchten Ämter**

Als Output bezeichnen wir das unmittelbare Resultat des Verwaltungshandelns im Sinne von materiellen Produkten, Dienstleistungen oder Eingriffen in die Gesellschaft (z.B. Umsetzung von Zwangsmassnahmen). Im System der wirkungsorientierten Verwaltung werden die erbrachten Leistungen systematisch erfasst und in Produkten respektive Produktgruppen zusammengefasst. Dieser Einteilung folgen die Kalkulation und die Abrechnungen der benötigten finanziellen Mittel im Sinne von Aufwand und Ertrag. Die Menge und Qualität des so definierten Outputs sowie die damit verbundenen finanziellen Konsequenzen werden im folgenden Abschnitt an Hand der vier untersuchten Amtsstellen dargestellt. Dabei wird zwischen quantitativen und qualitativen Veränderungen unterschieden. Ziel wird es sein, den ermittelten Output an Hand von Sollwerten oder von Vorher-Nachher-Vergleichen zu beurteilen. In der Bewertung wird darauf eingegangen, inwiefern WoV zu den Veränderungen des Outputs geführt hat.

### **5.1 Quantitative Veränderung des Outputs**

Die Quantität eines Outputs kann verschieden gemessen werden. Angaben zur produzierten Menge und deren Qualität sind am aussagekräftigsten, bei Dienstleistungen oftmals aber schwierig zu erbringen. So muss häufig direkt auf die finanziellen Kennzahlen wie zum Beispiel die Erträge oder auf indirekte Hinweise wie die Anzahl Kundenkontakte zurückgegriffen werden, um den quantitativen Output zu messen.

Die aufgeführten Resultate zum mengenmässigen Output (ohne Kundenkontakte) basieren ausschliesslich auf Daten aus den Controllingberichten, den Staatsrechnungen sowie auf ergänzenden Auskünften der Amtsleiter. Im Fall der KDLV ist es möglich, auch das letzte Jahr vor Eintritt in den WoV-Versuch in die Darstellung einzubeziehen. Bei den anderen untersuchten Dienststellen konnten diese Daten nicht ermittelt werden. Die ISOe arbeitet seit Beginn ihrer Existenz mit einem Globalkredit respektive Globalbudget, bei den anderen Ämtern wäre die Ermittlung der Daten zu aufwändig. Bei diesen Dienststellen ist daher kein Vorher-Nachher Vergleich möglich.

#### *Vergleich im Jahresverlauf*

Die folgende Tabelle stellt die quantitativen Indikatoren der vier Amtsstellen dar. Die letzte Spalte zeigt, ob sich die Output-Menge in den letzten Jahren tendenziell positiv oder negativ entwickelt hat. Dabei haben wir nur Abweichungen von über zehn Prozent berücksichtigt. Darunter liegende Werte werden als zufällige Schwankungen interpretiert. Bei nicht einheitlicher Tendenz wurde ein Vergleich mit dem Mittelwert der jährlichen Angaben herangezogen.

#### *D 7: Jahresverlauf ISOe*

Produktgruppe	Indikator	1996	1997	1998	1999	Tendenz
PG Ausbildung	Anzahl Diplomabschlüsse	noch keine Abschlüsse	37	37	*	=
PG Tech. Weiterbildung	Anzahl Teilnehmertage	keine Angaben	1124	455	*	-
PG Techn. Projekte	Abgeschlossene Industrieprojekte	19	29	48	*	+

\*= die ISOe wurde per 1999 buchhalterisch in die FH Solothurn integriert; Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Der Bereich Technische Projekte entwickelte sich stark positiv. Hingegen ist eine massive Abnahme der Weiterbildungs-Teilnehmertage zu verzeichnen.

#### *D 8: Jahresverlauf Strafanstalt Schöngrün*

Produktgruppe	Indikator	1996	1997	1998	1999	Tendenz
PG Vollzug	Verpflegungstage Insassen	24615	24422	26486	27264	=/+

Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Obwohl die Veränderung unter jährlich zehn Prozent liegt, ist doch ab 1997 eine Zunahme der Verpflegungstage festzustellen, die insgesamt bei gut elf Prozent liegt und als positive Entwicklung interpretiert werden kann.

#### D 9: Jahresverlauf AKS

Produktgruppe	Indikator	1997	1998	1999	Tendenz
PG Kulturpflege u. Subvent.	Subventionszuweisungen	21	28	27	+
	Projektbeiträge Brauchtum, Wissenschaft, Geschichte	47	76	52	?
PG Kunst- u. Kulturförderung	Bearbeitete Gesuche	285	345	276	?
	Auskünfte Dokumentationsnutzer	420	440	500	+
	Anlasstage Palais Besenval	239	261	202	?
PG MAZ	Inventarisierte Objekte	1078	3064	503	?
PG Waldegg	Anlasstage	127	152	152	+
PG Sportfachstelle	Sportfachkurse für Jugendliche	1434	1636	1630	+

Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Auffällig beim AKS ist, dass die Hälfte der Indikatoren nach oben und unten Schwankungen aufweisen, so dass keine Tendenz erkennbar ist. Die restlichen Indikatoren weisen eine zunehmende Tendenz auf.

#### D 10: Jahresverlauf KDLV

Produktgruppe	Indikator	1996	1997	1998	1999	Tendenz
PG Lagerartikel	Anzahl Auslieferungen Lehrmittel	6101	6677	6720	6921	=/+
	Anzahl neuverlegte Lehrmittel	3	5	2	4	?
PG Druckerzeugnisse	Anzahl Druckaufträge (1 Sammelauftrag = 1 Druckauftrag)	538	476	458	413	+

Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Die Auslieferungen von Lehrmitteln hat über 13 Prozent zugenommen in den drei Jahren. Bei der Anzahl Druckaufträge ist eine abnehmende Tendenz festzustellen. In der KDLV wird versucht, die Bestellungen aus den Ämtern zu Sammelaufträgen zu bündeln, weil diese kostengünstiger sind als Einzelaufträge an die Druckereien. So ist die abnehmende Zahl der Druckaufträge positiv zu werten.

Auf Grund der vier dargestellten Tabellen lässt sich keine einheitliche Tendenz im Jahresverlauf feststellen. Dort, wo Daten vor dem WoV-Start vorliegen (KDLV), können wir keinen Trendbruch beobachten. Es

lassen sich somit durch den Vergleich über die Zeit auch keine starken Veränderungen des Outputs in Folge WoV eruieren.

Einige positive Entwicklungen von Indikatoren stehen in einem direkten Zusammenhang mit dem Eintritt des Amtes in die Pilotphase, obwohl dies wegen des fehlenden Vorher-Nachher-Vergleichs aus den Daten nicht ersichtlich ist. WoV erleichterte gemäss den Interviews im AKS beispielsweise die Vermietung des Palais Besenal und die Organisation von Anlässen auf Schloss Waldegg.

### *Soll-Ist-Vergleich*

Die Entwicklung der Output-Indikatoren kann neben einem Vorher-Nachher-Vergleich ergänzend durch einen Soll-Ist-Vergleich beurteilt werden. Die Soll-Werte sind, wo vorhanden, in den Controllingberichten ausgewiesen. Sie wurden von den Ämtern gestützt auf Erfahrungsdaten früherer Jahre fixiert. Bei der KDLV kann mangels Zielvorgaben kein Soll-Ist Vergleich angestellt werden.

#### *D 11: Soll-Ist-Vergleich ISOe*

Produktegruppe	Indikator	1996	1997	1998	1999	Tendenz
PG Aus- bildung	Anzahl Diplomabschlüsse	noch keine Ab- schlüsse	37	37	*	=
	<i>Soll-Wert</i>		35	35	*	
PG Tech. Weiterbil- dung	Anzahl Teilnehmertage		1124	455	*	=/-
	<i>Soll-Wert</i>	**	1300	480	*	
PG Tech. Projekte	Abgeschl. Industrieprojekte	19	29	48	*	
	<i>Soll-Wert</i>	**	**	82	*	

\*= die ISOe wurde per 1999 buchhalterisch in die FH Solothurn integriert; \*\*= Kein Soll-Wert definiert; Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Die massive Abnahme der Weiterbildungs-Teilnehmertage ist gemäss Interviewaussagen darauf zurückzuführen, dass dieser Bereich nicht wie geplant weiter gefördert werden konnte. Der Aufbau der primären Produktgruppe Ausbildung benötigte mehr Ressourcen als vorgesehen.

#### *D 12: Soll-Ist-Vergleich Strafanstalt Schöngrün*

Produkt- tegruppe	Indikator	1996	1997	1998	1999	Tendenz
PG Voll- zug	Verpflegungstage Insassen	24615	24422	26486	27264	=/+
	<i>Soll-Wert</i>	25550	23725	24820	24820	

Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Bei schwankendem Soll-Wert kann, wie bereits im Jahresverlauf festgestellt, ab 1997 eine immer grössere Zunahme festgestellt werden. 1999 liegt sie bei neun Prozent.

*D 13: Soll-Ist-Vergleich AKS*

Produkte- gruppe	Indikator	1997	1998	1999	Tendenz
PG Kultur- pflege u. Sub- vent.	Subventionszuweisungen	21	28	27	+
	<i>Soll-Wert</i>	10	10	20	
	Projektbeiträge Brauchtum, Wissen- schaft, Geschichte	47	76	52	+
	<i>Soll-Wert</i>	30	30	30	
PG Kunst- u. Kulturförde- rung	Bearbeitete Gesuche	285	345	276	+
	<i>Soll-Wert</i>	240	240	240	
	Auskünfte Dokumentationsnutzer	420	440	500	+
	<i>Soll-Wert</i>	300	300	400	
	Anlasstage Palais Besenval	239	261	202	=
<i>Soll-Wert</i>	250	250	250		
PG Mus. Altes Zeughaus	Inventarisierte Objekte	1078	3064	503	+
	<i>Soll-Wert</i>	500	500	500	
PG Waldegg	Anlasstage	127	152	152	+
	<i>Soll-Wert</i>	100	100	120	
PG Sportfach- stelle	Sportfachkurse für Jugendliche	1434	1636	1630	+
	<i>Soll-Wert</i>	1300	1300	1300	

Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Deutlicher als beim Jahresverlauf zeigt der Vergleich mit dem Soll-Wert beim AKS einen klar positiven Trend. Sieben der acht Indikatoren zeigen nach oben, obwohl teilweise auch die Sollwerte nach oben korrigiert worden sind. Die Werte der Anlasstage Palais Besenval können als normale Schwankungen interpretiert werden, vergleicht man den Mittelwert mit dem Soll-Wert, liegt die Differenz unter zehn Prozent

Beim Soll-Ist Vergleich können wir allgemein eine positive Tendenz erkennen, vor allem beim AKS, dessen Zahlen fast alle über den Vorgaben liegen. In der ISOe und der Strafanstalt Schöngrün liegt der Output im Streubereich von plus/minus zehn Prozent der Soll-Werte. In den Controllingberichten finden sich in vielen Fällen keine Erklärungen für die dargestellten Veränderungen. Einer der Gründe dafür ist, dass die Amtsstellen in der Regel nur bei Abweichungen von mehr als zehn Prozent eine Erklärung anbringen. Beim einzigen Wert, der diese Bedingung erfüllt (Anzahl WeiterbildungsteilnehmerInnen der ISOe 1998) sind keine Zusatzinformationen vorhanden. Hingegen liefert die KDLV Erklärungen. Zur abnehmenden Zahl der Druckaufträge wird ver-



merkt, dass die Dienststellen eine zurückhaltendere Beschaffungspolitik üben. Ferner werden Druckaufträge vermehrt zu Sammelaufträgen zusammengelegt, welche in der Ausführung billiger zu stehen kommen. Diese abnehmende Tendenz der Druckaufträge wirkt sich im Sinne von Minderausgaben positiv aus. Aus den Interviews geht hervor, dass Amtsstellen Berichte zunehmend auch selber herstellen. Die vermehrten Auslieferungen von Lehrmitteln werden in den Controllingberichten mit dem zunehmenden Bestellvolumen und dem erweiterten Angebot von Lehrmitteln begründet. Abgesehen von diesen Beispielen handelt es sich bei den Erläuterungen in den Controllingberichten teilweise eher um Zusatzinformationen als um Erklärungen.

Es fällt auf, dass die Zahl und die Qualität der quantitativen Output-Indikatoren je nach Amtsstelle stark schwanken. Wie leicht oder schwierig Mengen-Indikatoren definiert werden können, hängt in erster Linie von der Charakteristik einer Amtsstelle ab. Ein weiteres Problem der Output-Messung liegt darin, dass Angaben zu einzelnen Produkten nicht vorhanden oder nur mit grossem Aufwand zu ermitteln sind. So können beispielsweise die Produkte Schreinerei/Bau und Unterhaltsdienst der Strafanstalt Schöngrün und das Produkt Beratungen der KDLV nicht ausgewiesen werden. Manchmal sind in den Controlling-Berichten Mengen-Indikatoren zu finden, welche nicht den Output messen, sondern den zur Herstellung des Outputs eingesetzten Input. Beispiel dafür sind die Anzahl Dozentenpensen der ISOe oder die Insassenarbeitstage in der Strafanstalt Schöngrün in Bezug auf die Produktgruppen Dienstleistungen und Konsumgüter.<sup>22</sup>

#### *Anzahl Kundenkontakte als Output-Indikator*

Die Anzahl Kundenkontakte kann Hinweise auf die Output-Menge geben. Ihre Beurteilung ist jedoch schwieriger als bei den vorangegangenen Output-Indikatoren. Es kann von der Hypothese ausgegangen werden, dass eine hohe Zahl von Kundenkontakten ein Zeichen für eine aktive Amtsführung ist, welche ihrerseits durch WoV stimuliert wird. Dies gilt in erster Linie für Dienststellen, welche Leistungen verwaltungsextern verkaufen können. Die Kontakte wurden im Zusammenhang mit der Kundenumfrage in den untersuchten Ämtern erhoben. Diese wurde ausser in der Strafanstalt Schöngrün schriftlich oder tele-

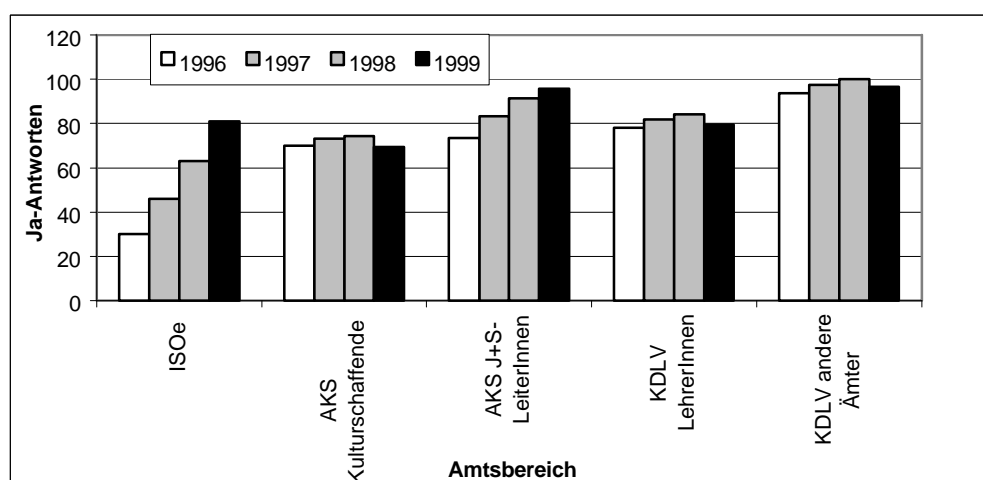
---

<sup>22</sup> Andererseits werden die Insassenarbeitstage als Output der Produktgruppe Vollzug betrachtet. Sie können zur Messung des Auftrages „sinnvolle Beschäftigung der Insassen“ dienen.

fonisch durchgeführt. Für die nähere Beschreibung der Auswahl verweisen wir auf das Kapitel „Impact“.

Die folgende Grafik stellt die Prozentzahl der Antwortenden dar, die in den Jahren 1996 bis 1999 mindestens einmal Kontakt mit der entsprechenden Amtsstelle hatten.

*D 14: Mindestens 1x Kontakt mit der Amtsstelle im Jahre.....*



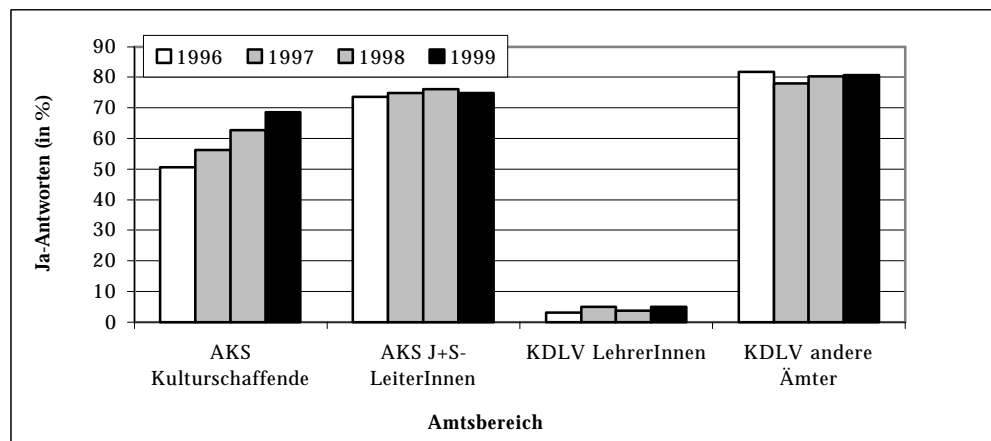
Angaben in %; n zwischen 40 (ISOe) und 250 (J+S-LeiterInnen); Bemerkung: die einzelnen Antwort-Gruppen werden im Abschnitt Impact genauer beschrieben.

Eine erste Übersicht zeigt, dass im Verlauf der Jahre der Anteil der Befragten, welche Kontakt hatten mit der Amtsstelle, zunahm, jedoch im Jahre 1999 in drei von fünf Bereichen wieder abnahm. Hier handelt es sich vermutlich um eine Verzerrung, da die Umfrage, ausser bei der ISOe, im Oktober 1999 durchgeführt worden ist und somit nur drei Quartale des Jahres 1999 erfasst werden konnten. Eine weitere Einschränkung betrifft die Befragten der ISOe. Hier standen im Bereich Weiterbildung nur Adressen von Personen zur Verfügung, die in erster Linie 1999 Kontakt mit der Schule hatten. Wie aus den Interviews zu entnehmen ist, hat sich der Kontakt der KDLV mit den LehrerInnen in den letzten Jahren auch wegen organisatorischen Veränderungen im Bestellwesen der Schulgemeinden vergrössert. Die koordinierte Lehrmittelbestellung pro Schulhaus oder gar pro Schulgemeinde wird immer seltener. Zunehmend nimmt die einzelne Lehrperson die Bestellung direkt bei der KDLV vor. Durch diesen Systemwechsel in Grenchen vergrösserte sich beispielsweise die Zahl der KundInnen schlagartig von eins auf 94.

Wenn wir die Intensität der Kontakte betrachten, zeigt sich ein leicht verändertes Bild:

*D 15: Mehr als 1x Kontakt im Jahre..... (AKS)*

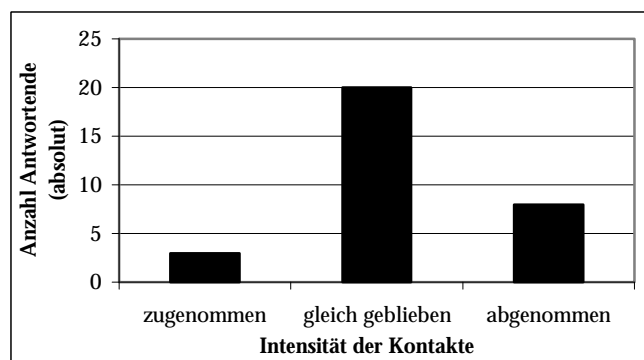
*Mehr als 3x Kontakt im Jahre..... (KDLV)*



Angaben in %; n zwischen 77 (andere Ämter) und 255 (J+S-LeiterInnen)

Eine eindeutige Zunahme der Häufigkeit der Kontakte ist einzig bei den Kulturschaffenden festzustellen. Die J+S-LeiterInnen verzeichnen, abgesehen von 1999, ebenfalls eine leicht höhere Intensität. Die Werte der KDLV bleiben stabil. Für die ISOe haben wir die Intensität der Kontakte direkt erfragt.

*D 16: Veränderung der Intensität der Kontakte bei der ISOe*



Angaben in absoluten Zahlen; n=31

Rund zwei Drittel der Antwortenden der ISOe geben an, dass die Intensität der Kontakte ungefähr gleich geblieben ist. Aufgrund der kleinen Zahlen in den anderen Antwort-Kategorien kann keine Tendenz hinsichtlich einer allgemeinen Zu- oder Abnahme festgestellt werden.

Insgesamt vergrösserte sich tendenziell der Output „Kundenkontakt“, was für eine eher aktivere Amtsführung spricht. Die Anzahl Kontakte wurde generell höher, in einzelnen Bereichen auch die Häufigkeit. Das Ergebnis muss aber aus folgenden Gründen mit Vorsicht interpretiert werden. Erstens handelt es sich bei den Antworten um Erinnerungswerte. Konkret wird die Qualität der Antworten, je länger die Jahre zurückliegen, desto unsicherer. Zweitens verfügen die Kundengruppen über eine unterschiedliche Charakteristik. Beispielsweise kommen J+S-LeiterInnen im Rahmen ihrer Tätigkeit nicht darum herum, mit der Sportfachstelle zumindest schriftlich in Kontakt zu treten, während die KundInnen der ISOe dies auf einer völlig freiwilligen Basis tun. Drittens müssen mehr und intensivere Kontakte mit den KundInnen nicht zwingend eine aktivere Amtsführung bedeuten. Negativ ausgedrückt könnte die Zunahme auch mit mehr Konflikten oder komplizierteren Verfahren zusammen hängen.

## 5.2 Qualitative Veränderung des Outputs

Der Qualität des Outputs kommt in der wirkungsorientierten Verwaltung eine mindestens ebenso wichtige Rolle zu wie der Quantität. Dies wurde auch in den Interviews auf allen Ebenen stark betont. Im Gegensatz dazu steht die Zahl der qualitativen Indikatoren.

Wenn bereits das Messen der Quantität grosse Anforderungen an das Amt stellt, so gilt dies noch mehr für die Qualität. In den Controllingberichten der untersuchten Amtsstellen sind sie momentan kaum vorhanden. In den Leistungsaufträgen und Rahmenkontrakten zur zweiten Periode sind zu verschiedenen Produktgruppen der Ämter Zufriedenheitsmessungen vorgesehen. Die Ergebnisse dieser Befragungen sollen Auskunft über die Qualität des Outputs geben. Dies ist allerdings formal nicht richtig. Ermittelt wird dadurch der Impact, das heisst, die Veränderungen bei den Betroffenen, welche durch den Output ausgelöst werden.

Als einziges untersuchtes Amt hat die KDLV in der Produktgruppe Lagerartikel zwei qualitative Indikatoren aufgeführt, die mit „Lieferbereitschaft“ und „Qualität der Lieferung (Fehlerquote)“ umschrieben sind. Als Soll-Werte werden eine Lieferbereitschaft von 48 Stunden sowie zwei Prozent bei der Fehlerquote angegeben. Im Rahmenkontrakt 2000-2002 wurde dieser auf ein Prozent reduziert. Bei der Lieferbereitschaft wurde der Soll-Wert erreicht, jedoch ist die Fehlerquote noch zu

hoch. Gemäss Controllingbericht sind die zunehmenden telefonischen Bestellungen die Ursache dafür. In der ISOe kann der Indikator „Anzahl neue Studierende“ als Input zur Herstellung des Outputs angesehen werden. Er kann aber auch als qualitativer Leistungsindikator der Produktegruppe Ausbildung interpretiert werden, wenn man von der Hypothese ausgeht, dass die potentiellen StudentInnen in ihrer Wahl der Ausbildungsstätte frei sind. Dieser Leistungsindikator entwickelte sich zwischen 1996 und 1998 positiv (1999 Integration der ISOe in die Fachhochschule Nordwestschweiz). Die Zahl der Eintritte in die Schule nahm von 46 auf 49 zu, der Soll-Wert von 50 wurde seit 1997 nur um einen Eintritt verfehlt.

Generell lässt die kleine Zahl von Indikatoren keine Aussagen zu. Die Definition von messbaren Qualitätsstandards stellt eine Herausforderung dar. Kurzfristige Verbesserung könnte systematisches Messen und Ausführen der vorhandenen Indikatoren wie Lieferfristen, Bearbeitungszeit von Gesuchen etc. bieten.

### 5.3 **Finanzielle Indikatoren zum Output**

Wir stellen einige einfache Indikatoren zur Beschreibung der finanziellen Aspekte der erbrachten Leistung dar. Je nach Produktegruppe werden die Erträge, Effizienz oder der Selbstfinanzierungsgrad betrachtet. Zuletzt soll der Beitrag der vier näher untersuchten Ämter zum Sparziel erörtert werden.

#### *Veränderung der Erträge der Dienststellen*

Eine Zielsetzung unter anderen der wirkungsorientierten Verwaltung ist die Sensibilisierung der Amtsstellen für unternehmerisches Handeln. Erträge aus dem Verwaltungshandeln können auch ein Merkmal für die quantitative Leistung eines Amtes darstellen. Je nach dessen Charakteristik sind die Möglichkeiten, Erträge zu erwirtschaften, sehr unterschiedlich. Der Nationalstrassenunterhaltungsdienst oder die Zivilschutzverwaltung haben kaum Spielraum, Mehrerträge zu erreichen. Am anderen Ende der Skala sind beispielsweise die Amtschreibereien zu erwähnen, die „automatisch“ und ohne unternehmerisches Agieren Einkünfte erzielen. Eine dritte Gruppe stellen jene Amtsstellen dar, die in erster Linie mit unternehmerischem Handeln in Teilbereichen einen gewissen Ertrag generieren können.

Die im Rahmen der Evaluation näher untersuchten Ämter gehören alle der letzten Gruppe an. Uns interessieren daher in erster Linie diejenigen Bereiche, in denen durch unternehmerisches Handeln Mehrerträge erwartet werden können. Es sind dies bei der ISOe das Weiterbildungsangebot und die Industrieprojekte, bei der Strafanstalt indirekt die Kostgelder sowie der Verkauf von Dienstleistungen und Konsumgütern, beim AKS die Vermarktung des Palais Besenval, des Schlosses Waldegg und des Museums Altes Zeughaus und bei der KDLV der Verkauf von Lehrmitteln und die eigene Verlagstätigkeit. In der Evaluation werden die Erträge einerseits im Verlauf der Jahre (Längsschnittvergleich), andererseits in Bezug zum Soll-Wert dargestellt. Zum Palais Besenval sind aus den Controllingberichten keine Angaben zu entnehmen, da die Kennzahlen nur bis auf Stufe Produktegruppe zugänglich sind, das Palais Besenval aber ein Produkt innerhalb der Produktegruppe Kunst- und Kulturförderung ist. Die folgende Tabelle zeigt die erzielten Erträge, soweit sie auf der Ebene Produktegruppe oder Produkte ausgewiesen sind:

*D 17: Jahresverlauf der Erträge ausgewählter Produkte(gruppen)*

Amt	Produktegruppe/Produkt	1996	1997	1998	1999	Tendenz
ISOe	PG Technische Weiterbildung	85	98	136	*	+
	PG Technische Projekte	239	806	950	*	+
Schöngrün	PG Vollzug	1973	3217	3605	3576	+
	PG Dienstleistungen	1540	1264	1295	1499	-/+
	PG Konsumgüter	3060	2813	2251	2419	-
AKS	PG Schloss Waldegg	133	224	350	325	+
	PG Museum Altes Zeughaus	85	78	123	75	-
KDLV	P Lehrmittel	1330	1647	1636	1769	+
	P Amtsblatt: Inserateumsatz	91.8	110	129.9	123.6	+

Angaben in kFr.; \*= die ISOe wurde per 1999 buchhalterisch in die FH Solothurn integriert; Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Die Erträge weisen bei sechs von neun Produktegruppen eine positive Tendenz auf, teilweise kann sogar eine starke Steigerung verzeichnet werden (z.B. Technische Projekte). Der hohe Ertrag 1998 der Produktgruppe Museum Altes Zeughaus ist auf eine Schenkung von Fr. 59'000.- zurückzuführen. Verglichen mit dem Soll-Wert des Voranschlags präsentiert sich folgendes Bild:

D 18: Soll-Ist-Vergleich der Erträge ausgewählter Produkte(gruppen)

Amt	Produktgruppe/Produkt	1996	1997	1998	1999	Tendenz
ISOe	PG Technische Weiterbildung	85	98	136	*	-
	<i>Soll-Wert</i>	390	300	134		
	PG Technische Projekte	239	806	950	*	=
	<i>Soll-Wert</i>	557	822	905		
Schöngrün	PG Vollzug	1973	3217	3605	3576	=
	<i>Soll-Wert</i>	3207	3020	3320	3454	
	PG Dienstleistungen	1540	1264	1295	1499	=
	<i>Soll-Wert</i>	1370	1322	1310	1363	
	PG Konsumgüter	3060	2813	2251	2419	+
<i>Soll-Wert</i>	2011	1784	2058	2141		
AKS	PG Schloss Waldegg	133	224	350	325	+
	<i>Soll-Wert</i>	**	125	200	225	
	PG Museum Altes Zeughaus	85	78	123	75	+
	<i>Soll-Wert</i>	**	75	45	50	
KDLV	P Lehrmittel	1330	1647	1636	1769	
	<i>Soll-Wert</i>	**	**	**	**	
	P Amtsblatt: Inserateumsatz	91.8	110	129.9	123.6	+
	<i>Soll-Wert</i>	**	**	100	100	

Angaben in kFr.; \*= die ISOe wurde per 1999 buchhalterisch in die FH Solothurn integriert; \*\* = Kein Soll-Wert definiert; Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Hier liegen einige Werte im Streubereich von plus/minus 10 Prozent der Soll-Werte. Die Resultate, welche eine Veränderung ausweisen, sind mehrheitlich positiv. Allerdings kommt es zu Verschiebungen. So bleibt der Ertrag der Produktgruppe Technische Weiterbildung ausser 1998 unter den Erwartungen, jener der Produktgruppe Konsumgüter der Strafanstalt Schöngrün und des Museums Altes Zeughaus darüber. Diese zwei Produkte zeigen somit einen unterschiedlichen Erfolg, je nachdem, ob ein Längsschnitt oder ein Soll-Ist-Vergleich angestellt wird. Zu bemerken ist, dass die Soll-Werte alle Jahre korrigiert wurden. Ausser im Bereich Technische Projekte sind die Vorgaben schwankend oder nach unten korrigiert worden. Dies ist in einer Pilot- oder Einführungsphase nachvollziehbar und kann auch Ausdruck einer veränderten Strategie sein, erschwert allerdings die Vergleichbarkeit massiv.

Insgesamt haben die Erträge in den untersuchten Ämtern zugenommen. Die Interviewaussagen unterstreichen dies und belegen, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung generell die Vorgesetzten für die Ertragsseite sensibilisierte und positive Anreize setzte. So wurde 1998 innerhalb der Produktgruppe Konsumgüter der Strafanstalt Schöngrün der Kredit für den Zukauf von Gemüse um ca. Fr. 50'000 überschrit-

ten, um im Winter ein kontinuierliches Angebot bereitzustellen. Dadurch konnten Mehreinnahmen von ca. Fr. 100'000 erzielt werden.

### *Veränderung der Effizienz*

Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung werden hohe Erwartungen hinsichtlich einer Effizienzsteigerung und einer sparsameren Verwendung der Mittel verbunden. Nachfolgend wird die Effizienz in Kosten pro Einheit dargestellt. Das vorhandene Zahlenmaterial erlaubt aber nur in Einzelfällen, die Kosteneffizienz auch tatsächlich zu messen. Bei den meisten Produktgruppen fehlen leider die notwendigen Grundlagen.

### *D 19: Jahresverlauf der Kosten pro Einheit*

Amt / Produktgruppe	Effizienzmessung	1996	1997	1998	1999	Tendenz
<b>ISOe</b>						
PG Ausbildung	Aufwand/Studierenden		45790	47431	*	-
<b>Schöngrün</b>						
PG Vollzug	Aufw./Verpflegungstag	268	278	266	267	=
	Nettoerg. p. Ins./Tag	-1.3	2.0	4.2	7.7	?
PG Dienstleistg./PG Konsumgüter	Kosten/Arbeitsplatz	1.7	-29.3	-5.5.	-10.3	?
<b>AKS</b>						
PG Waldegg	Einnahmen/BesucherIn		17	17	18	+
	Defizit/BesucherIn		-29	-28	-46	-
<b>KDLV</b>						
PG Druckerzeugnisse	Amtsblattkosten/Seite	171.3	149.5	144.1	140.8	+

Angaben in kFr.; \*= die ISOe wurde per 1999 buchhalterisch in die FH Solothurn integriert; Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Von den sieben dargestellten Parametern verzeichnen zwei eine positive Tendenz, zwei eine negative, während die anderen stabil bleiben oder nicht bewertet werden können. Verglichen mit den Soll-Werten (falls vorhanden) verändert sich das Bild.



## D 20: Soll-Ist-Vergleich der Kosten pro Einheit

Amt / Produkte- gruppe	Effizienzmessung	1996	1997	1998	1999	Tendenz
<b>ISOe</b>						
PG Ausbildung	Aufwand/Studierenden		45790	47431	*	-
	<i>Soll-Wert</i>		**	**		
<b>Schöngrün</b>						
PG Vollzug	Aufw./Verpflegungstag	268	278	266	267	=
	<i>Soll-Wert</i>	265	276	269	290	
	Nettoerg. p. Ins./Tag	-1.3	2.0	4.2	7.7	+
	<i>Soll-Wert</i>	-7.5	-1.8	0.1	-9.9	
PG Dienstleistg./ PG Konsumgüter	Kosten/Arbeitsplatz	1.7	-29.3	-5.5	-10.3	?/+
	<i>Soll-Wert</i>	**	**	0.19	13.1	
<b>AKS</b>						
PG Waldegg	Einnahmen/BesucherIn		17	17	18	+
	<i>Soll-Wert</i>		**	11	16.1	
	Defizit/BesucherIn		-29	-28	-46	+
	<i>Soll-Wert</i>		**	-46	-46.6	
<b>KDLV</b>						
PG Druckerzeug- nisse	Amtsblattkosten/Seite	171.3	149.5	144.1	140.8	+
	<i>Soll-Wert</i>	**	**	155	144	

Angaben in Fr.; \*= die ISOe wurde per 1999 buchhalterisch in die FH Solothurn integriert; \*\*=Kein Soll-Wert definiert; Schwankungen von +/-10% = normaler Streubereich

Mit Hilfe der Soll-Werte lassen sich zwei Indikatoren der Strafanstalt Schöngrün bewerten. Die Tendenz ist positiv. Das gute Nettoergebnis pro Insasse und Tag in der Strafanstalt Schöngrün dürfte auf den zunehmenden Auslastungsgrad zurückzuführen sein, welcher zwischen 1996 und 1999 von 91,5% auf 101% gesteigert werden konnte. Eine prozentual höhere Auslastung führt zu markanten Mehreinnahmen. Sind die Insassen zudem in einem Opiatprogramm, erhöht sich das eingenommene Kostgeld nochmals. Positive finanzielle Kennzahlen hängen somit in erster Linie von diesen Kostgeldeinnahmen ab. Entsprechend wurden Massnahmen ergriffen, um diese zu erhöhen. Beispielsweise wird jährlich ein Informationstag organisiert, um das spezifische Angebot den Einweisungsbehörden näher zu bringen. Die Kosten pro Arbeitsplatz sind hingegen schwankend und weichen stark vom Soll-Wert ab. Die Gründe dafür sind aus den Controllingberichten nicht eruierbar. Auf der Basis der Interviews können jedoch weitere allgemeine Aussagen zur Effizienz gemacht werden. So erleichterte beispielsweise der dank WoV gewonnene Handlungsspielraum eine Effizienzsteigerung im Gemüsebau (Produktgruppe Konsumgüter) der Strafanstalt Schöngrün durch eine bessere Organisation der Abläufe.

Das Defizit pro BesucherIn beim Schloss Waldegg nahm im Jahresvergleich zu, wurde jedoch noch grösser veranschlagt. So ist die Bilanz insgesamt leicht positiv. Die ständig sinkenden Kosten beim Amtsblatt sind gemäss Interviews einerseits auf die Aushandlung eines für die KDLV vorteilhafteren Vertrags mit der Druckerei und andererseits auf die veränderte und dadurch billigere Datenübermittlung zurückzuführen. Da der Soll-Wert nach unten korrigiert wurde, bleibt das an sich gute Resultat im Streubereich von plus/minus 10 Prozent.

Der Vergleich der zwei Darstellungen zeigt, wie wichtig die Definition von Soll-Werten ist. Ergänzt mit kommentierenden Bemerkungen erlauben sie es, eine gültige Beurteilung vorzunehmen.

Neben den Kosten pro Einheit gibt der Selbstfinanzierungsgrad eines Produktes oder einer Produktgruppe Auskunft über die effiziente Verwendung der finanziellen Mittel. In der ISOe werden diese Daten für die Produktgruppen Weiterbildung und Technische Projekte erhoben, bei den anderen Ämtern liegen keine Daten vor.

#### *D 21: Selbstfinanzierungsgrad ISOe*

Amt	Produktgruppe	1996	1997	1998
ISOe	PG Techn. Weiterbildung	31	13.9	45.5
	<i>Soll-Wert</i>	65	47	52.8
	PG Techn. Projekte	50	65.8	61.5
	<i>Soll-Wert</i>	61	66	70.4

Angaben in %

Der Selbstfinanzierungsgrad liegt vor allem in der Produktgruppe Weiterbildung deutlich unter dem Soll-Wert. Es handelt sich um Bereiche, welche neu aufgebaut werden mussten. Gemäss den Controllingberichten waren dafür zuwenig Kapazitäten frei, da der Aufbau der Produktgruppe Ausbildung Priorität hatte und mehr Einsatz verlangte als vorgesehen.

Auf Grund der oben dargestellten knappen Daten ist es schwierig, generelle Aussagen zur Effizienz zu machen. Gestützt auf das Datenmaterial hat sich die Effizienz nicht markant verändert. Werden die Zahlen mit den Soll-Werten verglichen, kann eine leicht positive Tendenz ausgemacht werden.

### *Beitrag der untersuchten Amtsstellen zum Sparauftrag*

Es ist unbestritten, dass in der WoV-Pilotphase im Kanton Solothurn der Spardruck eine zentrale Rolle spielt. Die Evaluation soll daher aufzeigen, wie sich die Nettoergebnisse der untersuchten Ämter im Vergleich zu den im Globalbudget vorgesehenen Jahres-Tranchen des Verpflichtungskredites und zum jeweiligen Voranschlag präsentieren.

### *D 22: Vergleich Nettoergebnisse - Globalbudgettranche*

Amt	Kennzahlen	1996	1997	1998	1999	TOTAL
ISOe	Globalbudget-Tranche	-5666	-6720	-7235	Integra- tion in das FHS- Budget	2196
	Jahres-Nettoergebnis	-4771	-6703	-5951		
	Differenz	895	17	1284		
Schöngrün	Globalbudget-Tranche	-191,4	-191,4	-191,4	-243,1	1421,3 (950,9*)
	Jahres-Nettoergebnis	-32	496 (-154,4*)	110	210	
	Differenz	159,4	507,4 (37 *)	301,4	453,1	
AKS	Globalbudget-Tranche		-4827	-4827	-4827	1112
	Jahres-Nettoergebnis		-4306	-4666	-4397	
	Differenz		521	161	430	
KDLV	Globalbudget-Tranche		-3440	-3440	-3440	2141
	Jahres-Nettoergebnis		-2579	-2888	-2712	
	Differenz		861	552	688	

Anaben in kFr.; \*= mit Abzug des ausserordentliches Ertrages aus Kiesausbeutung

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass alle vier Ämter bessere finanzielle Jahresergebnisse erzielten als im Globalbudget vorgesehen. Dies ist umso bemerkenswerter, als dass die Leistungsaufträge tendenziell eher noch ausgeweitet wurden. Einerseits wurden die Ämter mit Mehrkosten belastet, indem die internen Verrechnungen ausgebaut werden. Andererseits handelt es sich um zu erbringende Mehrleistungen wie die Übernahme der gesamten Buch- und Schriftenreihe des Staatsarchivs durch die KDLV 1998.

Nach der WoV-Theorie ist vorgesehen, dass die Globalbudgets für eine bestimmte Periode, meist drei oder vier Jahre, vom Parlament verabschiedet werden. So soll den Amtsstellen eine längerfristige Planung ermöglicht und der Handlungsspielraum optimiert werden. Im Kanton Solothurn wurde die Jahrestranche jedes Jahr korrigiert, häufig nach unten. Dies liegt in der Kompetenz des Kantonsrates und ist angesichts

des finanziellen Engpasses verständlich. Die nächste Darstellung zeigt den Vergleich der Nettoergebnisse mit den effektiven Voranschlägen.

*D 23: Vergleich Nettoergebnis – Voranschlag*

Amt	Kennzahlen	1996	1997	1998	1999	TOTAL
ISOe	Voranschlag	-5666	-6722	-5907	Integra- tion in das FHS-Bud- get	958
	Jahres-Nettoergebnis	-4771	-6703	-5951		
	Differenz	895	19	-44		
Schöngrün	Voranschlag	-191.4	-429	3	-244	1645.4 (995)*
	Jahres-Nettoergebnis	-32	496 (-154,4)*	110	210	
	Differenz	159.4	925 (274.6)*	107	454	
AKS	Voranschlag		-4827	-5102	-4742	1302
	Jahres-Nettoergebnis		-4306	-4666	-4397	
	Differenz		521	436	345	
KDLV	Voranschlag		-3440	-3247	-2936	1444
	Jahres-Nettoergebnis		-2579	-2888	-2712	
	Differenz		861	359	224	

Angaben in kFr.; \*= mit Abzug des ausserordentliches Ertrages aus Kiesausbeutung

Auch im Vergleich mit dem Voranschlag gelang es den Ämtern, bis auf eine Ausnahme (ISOe 1998), immer bessere Jahresabschlüsse als im Voranschlag vorgesehen zu präsentieren. Dass die untersuchten WoV-Amtsstellen einen Sparbeitrag leisten, ist somit unbestritten. Folgende Tabelle zeigt, wieviel im Vergleich mit der Globalbudgetsumme und des Voranschlags bis 1999 gespart wurde.

*D 24: Sparbeitrag der untersuchten Amtsstellen<sup>23</sup>*

Amt	gespart im Vergleich zum Globalbudget	gespart im Vergleich zum Voranschlag
ISOe	11%	5%
Schöngrün	174% 116%*	191% 116%*
AKS	8%	9%
KDLV	21%	15%

\* mit Abzug des ausserordentliches Ertrages aus der Kiesausbeutung

Der Sparbeitrag der Strafanstalt Schöngrün ist auffallend hoch. Dies ist auf eine ausserordentliche Erhöhung des Voranschlags im Jahre 1997 zurückzuführen. Die massive Erhöhung der Abwassergebühren durch

<sup>23</sup> Diese Art der Darstellung kann zu Verzerrungen führen. Je nach Grösse des Nettosaldo kann der gleiche absolute Sparbetrag einen unterschiedlichen Sparbeitrag bedeuten wenn er in Prozent einer Nettogrösse ausgedrückt wird.

die Gemeinde Biberist wurde im Budgetvoranschlag 1997 berücksichtigt, letztendlich aber durch Einsparungen im Wasserverbrauch nicht gebraucht. Auch das AKS sparte im Vergleich mit dem Voranschlag leicht mehr als im Verhältnis zur Globalbudgettranche. Hier fällt der um gut 270'000 Franken erhöhte Voranschlag des Jahres 1998 ins Gewicht. Einzig die KDLV musste jedes Jahr eine Kürzung der Jahrestranche in Kauf nehmen. Trotzdem gelingt auch ihr noch ein Sparbeitrag von 15 Prozent.

#### 5.4 Bewertung des Outputs

Im folgenden Abschnitt werden zuerst die präsentierten Output-Resultate zusammengefasst und kommentiert. Danach gehen wir der Frage nach, inwiefern die festgestellten Veränderungen auf WoV zurückzuführen sind.

Für eine umfassende Beurteilung des Outputs ist die Datenlage in den meisten Bereichen zu knapp. Es fehlt bereits an quantitativen Outputgrössen, bei den qualitativen Indikatoren ist die Situation noch prekärer. Die finanziellen Kennzahlen zur Effizienz lassen sich nur in den wenigsten Fällen ermitteln. Die Suche nach sinnvollen und gleichzeitig messbaren Indikatoren wird sich auch in nächster Zeit noch als ein „pièce de résistance“ erweisen (vgl. auch Kap. 3.2 und 3.5). Es sind diesbezüglich in erster Linie von seiten der Amtsführungen noch grosse Anstrengungen nötig. In den Interviews auf allen Ebenen wird häufig die Befürchtung geäussert, das Controlling werde immer finanzlastig bleiben. Angesichts der momentan dürftigen Datenlage hinsichtlich quantitativer und vor allem qualitativer Output-Indikatoren ist diese Befürchtung nicht von der Hand zu weisen. Jedoch wird es auch bei den finanziellen Kennzahlen erst mit einer detaillierten Leistungserfassung und Kosten-Leistungs-Rechnung möglich sein, eine effektive Beurteilung der Effizienz vorzunehmen. Diese aufzubauen ist sehr aufwändig. Der Weg von der herkömmlichen Finanzbuchhaltung (die zudem beibehalten werden muss) bis zur Kosten-Leistung-Rechnung erwies und erweist sich als schwierig. Um die volle Transparenz von Leistung und Kosten herzustellen wäre zudem eine Vollkostenrechnung nötig.

Nebst dem Problem der knappen Datenlage tauchen auch Schwierigkeiten bei der Interpretation der vorhandenen Indikatoren auf. So kann beispielsweise die Anzahl Auslieferungen von Lehrmitteln unterschiedlich gewertet werden: Einerseits als Zeichen, dass das Volumen der ver-

kauften Lehrmittel zugenommen hat, andererseits kann der Grund in der Zunahme von kleineren Einzelbestellungen liegen, ohne Veränderung des Gesamtvolumens. Ebenso muss eine abnehmende Menge nicht unbedingt negativ sein, sondern kann Resultat einer Änderung der Strategie bedeuten. Die in den Controllingberichten aufgeführten Kommentare helfen nur bedingt, solche Fragen zu beantworten. Sie sind teilweise eher zusätzliche Erläuterungen zum Zahlenmaterial als eigentliche Erklärungen. Zum Beispiel reicht die Information, dass Kurse mangels Teilnehmerzahl abgesagt werden mussten, als Erklärung für eine abnehmende Zahl von KursteilnehmerInnen nicht aus. Interessant wäre zu wissen, welche Gründe für die mangelnde Teilnehmerzahl verantwortlich sein könnten. Weiter kann aus den Interviews entnommen werden, dass in der Versuchsphase von WoV ab und zu die Definition eines Indikators angepasst, die Benennung jedoch beibehalten wurde. Dies erhöht die Instabilität der Datenlage zusätzlich und führt zu Verzerrungen. Ein letzter Aspekt betrifft die Soll-Werte. Nach der WoV-Theorie sind sie Bestandteil der Aushandlungen zwischen der Dienststelle und dem Departement. Gemäss den Interviews definieren jedoch die Ämterstellen die Vorgaben selber, meist basierend auf den Erfahrungswerten vorangegangener Jahre. Ein Vergleich wird so gezwungenermassen mehrheitlich positiv ausfallen.

Eine Veränderung der Quantität des Outputs in den vier Ämtern seit Eintritt in den WoV-Versuch ist im Jahresvergleich nicht einheitlich festzustellen. Verglichen mit den Soll-Werten hat der Output jedoch tendenziell zugenommen. Dies zeigen vor allem die Resultate des AKS, bei den anderen Ämtern sind keine gesicherten Aussagen möglich. Hinsichtlich der Qualität des Outputs kann nur zur KDLV eine Aussage gemacht werden. Bei einer Produktegruppe wurde die erforderliche Qualität erreicht, in einem anderen Bereich noch nicht. Die finanziellen Kennzahlen sind umfangreicher und lassen eine fundierte Aussage zu. In den Bereichen, wo durch unternehmerisches Handeln Erträge zu erwirtschaften sind, haben diese im allgemeinen zugenommen. Die Pilotämter haben den vorhandenen Spielraum ausgeschöpft. Gemessen an den Sollwerten ist eine leichte Effizienzsteigerung festzustellen. Nachgewiesen werden konnte ferner ein ansehnlicher Sparbeitrag, der trotz den jährlichen Eingriffen ins Globalbudget verwirklicht werden konnte.

Insgesamt lässt sich aus den Aussagen in den Interviews festhalten, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung mehr Handlungsspielraum bringt und dieser auch ausgenützt wird. Einerseits motiviert er aktives

Agieren, was die Verwirklichung von Projekten fördert, welche zu Mehrerträgen führen. Die verbesserte Ausnützung der vom AKS verwalteten Schlösser sind dafür ein Beispiel. Von den Amtsvorstehern wird häufig erwähnt, dass vieles ohnehin gemacht worden wäre, doch hat der durch WoV gewonnene Handlungsspielraum die Realisierung häufig wesentlich erleichtert und dadurch effizienter gemacht.

Da eine fundierte Bewertung des Outputs unter diesen Voraussetzungen sehr schwierig ist, ist auch der Beitrag von WoV an die Verbesserung der Produktmenge, -qualität sowie der Effizienz sehr schwierig zu beurteilen. Ein Vorher-Nachher-Vergleich kann nur in Einzelfällen ange stellt werden, meist wurden vor Eintritt in den WoV-Versuch die Indi katoren nicht erhoben. Zudem beeinflussen andere Faktoren den Out put. Zu erwähnen ist etwa der enorme Spardruck, der auf den Ämtern lastet und sie unabhängig von WoV zu mehr Effizienz zwingt. Weiter wurden gute finanzielle Resultate im Kantonsrat dahingehend interpretiert, dass der Leistungsauftrag mit weniger Geld erfüllt werden kann. Die Budgets wurden im nächsten Jahr entsprechend korrigiert. Durch dieses Vorgehen verliert das Globalbudget für die Amtsstellenleiter den Anreiz, sich durch gute finanzielle Ergebnisse Handlungsspielraum zu erarbeiten. Ebenso kann in Ansätzen festgestellt werden, dass die Ämter wieder zu alten Verhaltensmustern zurückkehren, indem sie gegen Ende Jahr Budgets aufbrauchen. Es gibt Hinweise, dass die Amtsleitungen beginnen, sich taktisch zu verhalten und gute Nettoergebnisse nach Möglichkeit verschleiern. So verschaffen sie sich finanziellen Spielraum, um die nächste Sparrunde möglichst schadlos zu überstehen. Auf diese Weise wirkt sich der Spardruck negativ auf die Transparenz aus, welche eben erst durch WoV gewonnen wurde.

## **6 Wirkungsebene: Einfluss von WoV auf den Impact der untersuchten Ämter**

Als Impact bezeichnen wir die Wirkungen der Verwaltungsleistung bei den Zielgruppen. Es handelt sich dabei um jene Personen, die vom Output einer Amtsstelle direkt betroffen sind. Im WoV-Konzept werden sie als KundInnen bezeichnet. Eines der Ziele von WoV ist es, die Verwaltungstätigkeit auf die Bedürfnisse der KundInnen auszurichten. Gleichzeitig macht ein quantitativ und qualitativ guter Output nur Sinn, wenn er zu den AdressatInnen gelangt. In den untersuchten Ämtern sind bisher auf der Ebene des Impacts nur wenige Ziele und noch seltener Messindikatoren oder Sollwerte definiert worden. Daher stützt

sich diese Evaluation fast ausschliesslich auf eigens durchgeführte Kundenumfragen ab, welche bei Zielgruppen der Amtsstellen durchgeführt worden sind. Die Evaluation interessiert sich in erster Linie dafür, ob Veränderungen im Verhalten der Zielgruppen festgestellt werden können und wenn ja, ob diese auf die Einführung von WoV zurückzuführen sind.

In den folgenden Abschnitten werden die Resultate der Kundenumfragen präsentiert. Es ging dabei primär um eine Zufriedenheitsmessung und die Aufnahme des Kenntnisstandes über die Dienstleistungen des Amtes. Dazu wurden im Herbst 1999 bei je zwei Zielgruppen des AKS und der KDLV eine schriftliche Umfrage durchgeführt. Bei der ISOe fanden Telefoninterviews statt. Für die Impactmessung in der Strafanstalt Schöngrün wurden acht persönliche Interviews mit VertreterInnen von Einweisungsbehörden, Bewährungshilfen und Abnehmern von Konsumgütern durchgeführt. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Erhebungen und die befragten Zielgruppen.

*D 25: Übersicht über die Erhebungen bei den KundInnen der vier untersuchten Ämtern*

Amt/Abteilung	Kundengruppe	Art der Umfrage	Grösse der Adresskartei	Stichprobe	Rücklauf
ISOe	Weiterbildungsteiln./ Industrieprojektpartner	telefonisch	460	40	-
	ehem. Studierende	telefonisch	108	30	-
AKS	Kulturschaffende	schriftlich	1200	600	27%
	J+S-LeiterInnen	schriftlich	1700	600	45%
KDLV	LehrerInnen	schriftlich	2300	600	28%
	„andere Ämter“	schriftlich	130	130	78%
Schöngrün	Einweisungsbehörden / Bewährungshilfen / Abnehmer Konsumgüter	Interviews	Anzahl: 8 (keine Zufallsauswahl)		

Nachfolgend werden wir auf die Resultate der verschiedenen Erhebungen eingehen. Der erste Abschnitt betrifft die Informationspolitik der Ämter, der zweite die Zufriedenheit der Zielgruppen mit den Leistungen. Die Ergebnisse werden jeweils ämterweise behandelt. Es wird die Ist-Situation sowie die Entwicklung der Zufriedenheit in den letzten



zwei Jahren dargestellt. Dies soll ermöglichen, einen eventuellen Einfluss von WoV festzustellen. Bei der ISOe konnten die Veränderungen aus zwei Gründen nicht erhoben werden. Erstens haben fast alle Befragten des Bereiches Industrieprojekte erst einmal mit der ISOe zusammengearbeitet. Zweitens standen für die Umfrage bei den WeiterbildungsteilnehmerInnen nur Adressen des Jahres 1999 zur Verfügung, welche zudem von mittelmässiger Qualität waren. So konnten nicht genügend KundInnen eruiert werden, welche mehrmals Kurse besuchten. Bei der Strafanstalt Schöngrün unterscheidet sich die Untersuchungsmethode stark von den anderen Ämtern. Diese Resultate werden daher in einem separaten Abschnitt präsentiert. Die abschliessende Bewertung soll den Einfluss von WoV beurteilen.

### 6.1 Beurteilung der Informationsmittel und Zufriedenheit mit dem Kundenkontakt

Damit der Output eine Wirkung bei der Zielgruppe erzielen kann, müssen diese das Angebot einer Amtsstelle kennen. Daher wurden der Kenntnisstand der Zielgruppen hinsichtlich der Informationsmittel oder der Dienstleistungen der Ämter abgefragt. Zudem wurde die Zufriedenheit der KundInnen mit den telefonischen Kontakten erhoben. Die Indikatoren waren hier die Erreichbarkeit des Amtes, die Freundlichkeit, die Klärung des Anliegens und die angemessene Weiterleitung des Gesprächs. Wir wenden uns zunächst den Zielgruppen der ISOe zu.

#### *ISOe: Informationsstand und Zufriedenheit mit den Kontakten*

Die Frage nach den Informationskanälen und den Kenntnissen des Angebotes betraf nur die KursteilnehmerInnen und die Industrieprojektpartner. Sie wurden zuerst nach den primär benutzten Informationskanälen gefragt.

#### *D 26: Informationskanäle der ISOe-KundInnen*

Informationskanal	Anzahl Nennungen
persönliche Kontakte zur ISOe	12
Informationsbroschüren	10
Inserate	6
Mund-zu-Mund-Propaganda	5
anderer (Internet, VorgesetzteR, MitarbeiterIn, etc.)	7

Angaben in absoluten Zahlen; n = 40

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass knapp ein Drittel der Befragten auf Grund bestehender persönlicher Kontakte mit der ISOe zusammen-

arbeitete. Neun davon waren Industrieprojektpartner. Es scheint, dass speziell in diesem Bereich die ISOe ihr Beziehungsnetz ausgenutzt hat, um die Vermarktung ihres Angebotes zu fördern. Für die WeiterbildungsteilnehmerInnen stehen die Broschüren und die Inserate als Infomaterial an erster Stelle. Immerhin bereits fünf Personen sind durch Weiterempfehlung auf das Angebot der ISOe gestossen. Nur gerade zwei KundInnen setzten sich via Internet über das Angebot der ISOe ins Bild. Gemäss den Befragten könnte die Informationspolitik im Bereich Weiterbildung noch verbessert werden. Verschiedentlich wiesen BesucherInnen von Kursen darauf hin, dass sie nicht automatisch Informationen zu weiteren Weiterbildungsveranstaltungen erhielten, obwohl ihre Adresse bei der ISOe gespeichert sei. Es stellt sich somit die Frage, inwiefern die Bewirtschaftung der Adresskartei sicher gestellt ist.

Um die Kenntnisse des Angebotes zu erfassen, wurden die verschiedenen Bereiche des Angebotes „Industrieprojekte“ respektive „Weiterbildung“ abgefragt. Nachfolgend die Darstellung der Resultate in der Reihenfolge ihrer Bekanntheit bei den KundInnen:

*D 27: Kenntnis der verschiedenen Angebotsbereiche*

Angebot	Bekanntheit
WB: Elektronik u. Automation	76%
WB: Information u. Telekommunikation	76%
IP: Automation u. Mikroelektronik	73%
WB: Internet	72%
IP: Informatik u. Telekommunikation	71%
WB: Maschinen u. Betriebstechnik	56%
IP: Betriebliche Logistik	54%
IP: Konstruktion u. CAD	51%
WB: Wirtschafts- und Technisches Englisch	25%

WB: Bereich Weiterbildung; IP: Bereich Industrieprojekte; n jeweils mindestens 36

Die Bekanntheit des Angebotes der ISOe kann in drei Gruppen eingeteilt werden. Die Dienstleistungen in den Bereichen Elektronik, Automation und Telekommunikation sind mit über 70 Prozent am besten bekannt. Gut die Hälfte der Befragten kennt die anderen Angebote, einzig der Bereich Englisch fällt ab.

Der dritte Aspekt, welcher im Zusammenhang mit der Informationspolitik der ISOe untersucht wurde, betrifft die Zufriedenheit mit den Kontakten via Telefon.

*D 28: Zufriedenheit mit dem telefonischen Kontakt*

Indikator	Ist- Situation	
	sehr resp. eher zufrieden	eher resp. überhaupt nicht zufrieden
Erreichbarkeit	73	27
Freundlichkeit	100	0

Angaben in %; n=34

Mit der Freundlichkeit am Telefon sind alle befragten KursteilnehmerInnen und Projektpartner zufrieden, mit der Erreichbarkeit der ISOe allerdings nur 73 Prozent. Verglichen mit den anderen untersuchten Ämtern fällt dieser Wert ab.

Bei den ehemaligen Studierenden der ISOe wurde nach der Kundenfreundlichkeit im Zusammenhang mit dem internen Umgang gefragt. Jeweils über 80 Prozent finden, an der ISOe werde auf die Wünsche und Anliegen der Studierenden eingegangen und man finde beim Auftreten von Problemen immer eine Ansprechperson. Ein Viertel der Befragten beurteilen aber die Transparenz der Entscheide als eher ungenügend. Einzelne Kommentare bemängeln zudem eine Abnahme der Qualität des Sekretariates seit der Integration der ISOe in die Fachhochschule Nordwestschweiz.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die ISOe primär über persönliche Kontakte und Broschüren/Inserate an ihre KundInnen gelangt. Die Kenntnisse der Zielgruppen über die verschiedenen Angebote sind noch ausbaufähig. Während alle Befragten mit den Kontakten per Telefon zufrieden sind, kann die Erreichbarkeit der ISOe verbessert werden. Die ehemaligen Studierenden sind mit dem internen Umgang an der Schule mehrheitlich sehr oder eher zufrieden.

*AKS: Informationsstand und Zufriedenheit der KundInnen mit den telefonischen Kontakten*

Die Kulturschaffenden wurden gefragt, ob sie das Merkblatt zur Kulturförderung im Kanton Solothurn kennen. Es enthält Informationen zur Arbeit des Kuratoriums und zum Ablauf einer Gesuchsstellung. Dieses Informationsblatt ist nur gerade knapp 40 Prozent der Befragten bekannt. Von diesen beurteilen es 80 Prozent als nützlich. Über die Hälfte jener, die das Merkblatt kennen, bemerkten eine Qualitätssteigerung in den letzten zwei Jahren. Die Kenntnis und die Qualität des Merkblattes klaffen auseinander. Bemerkenswert ist zudem die Feststellung, dass immerhin elf Prozent der Befragten nicht wissen, ob sie

für einen Förderungsbeitrag berechtigt sind. Offenbar ist in diesem Bereich die Information des AKS unzureichend. Das AKS tritt seit Dezember 1998 im Internet auf, was bei jeweils zwölf Prozent der Kulturschaffenden respektive J+S-LeiterInnen bekannt ist.

Die Zufriedenheit mit dem Telefonverkehr präsentiert sich bei den Kulturschaffenden folgendermassen.

*D 29: Zufriedenheit der Kulturschaffenden mit dem Telefonkontakt*

Indikator	Ist- Situation		Veränderung		
	sehr resp. eher zufrieden	eher resp. überhaupt nicht zufrieden	besser geworden	gleich geblieben	schlechter geworden
Erreichbarkeit	91	9	7	90	3
Freundlichkeit	98	2	8	91	1
Klärung des Anliegens	87	13	8	92	0
angemessene Weiterleitung	92	8	7	91	2

Angaben in %; n Ist-Situation: mind. 89; n Veränderung: mind. 60

Die Zufriedenheit darf als hoch bezeichnet werden, alle ausser einem Bereich liegen über 90 Prozent. Einzig der Wert hinsichtlich der Klärung des Anliegens fällt mit 87 Prozent etwas ab. Der grösste Teil der Befragten stellt in den letzten zwei Jahren keine Veränderungen fest.

*D 30: Zufriedenheit der J+S-LeiterInnen mit dem Telefonkontakt*

Indikator	Ist- Situation		Veränderung		
	sehr resp. eher zufrieden	eher resp. überhaupt nicht zufrieden	besser geworden	gleich geblieben	schlechter geworden
Erreichbarkeit	98	2	8	91	1
Freundlichkeit	99	1	15	85	0
Klärung des Anliegens	97	3	11	87	2
angemessene Weiterleitung	98	2	7	92	1

Angaben in %; n Ist-Situation: mind. 243; n Veränderung: mind. 199

Alle Zufriedenheitswerte liegen sehr hoch und erreichen mindestens 97 Prozent. Die Zufriedenheit hat zugenommen, im Vergleich zum Wert bei den Kulturschaffenden relativ deutlich. Dies dürfte auf die längeren Bürozeiten zurückzuführen sein, welche bereits vor Einführung von WoV ausgeweitet wurden.

Insgesamt zeigt sich beim AKS ein Informationsdefizit bei den Kulturschaffenden. Mehr als die Hälfte der KundInnen, welche das Informationsblatt kennen, stellt eine Verbesserung desselben fest. Mit dem Tele-

fonkontakt sind die Zielgruppen überwiegend zufrieden, insbesondere bei den J+S-LeiterInnen liegen die Werte sehr hoch.

*KDLV: Beurteilung der Information und Zufriedenheit mit den telefonischen Kontakten*

Bei der Zielgruppe der LehrerInnen prüften wir den Bekanntheitsgrad des Verlagskataloges. Dieser ist bei 94 Prozent bekannt und wird von knapp zwei Dritteln häufig oder ausschliesslich benutzt. Über 90 Prozent beurteilen den Katalog als sehr oder eher zufriedenstellend. Fast die Hälfte der Befragten konstatiert eine deutliche Verbesserung der Qualität des Kataloges in den letzten zwei Jahren. Im Moment kaufen bereits 14 Prozent der befragten LehrerInnen bei anderen Verlagen über das Internet ein. Die KDLV bietet diese Möglichkeit noch nicht an, plant aber ein Angebot. Für die Kundengruppe „andere Ämter“ existiert ein Katalog für Büromaterialien. Er ist bei 83 Prozent dieser Zielgruppe bekannt. Werden die BezügerInnen von Büromaterialien isoliert betrachtet, so liegt die Kenntnis bei 100 Prozent. Der Informationsgehalt, die Nützlichkeit und die Aufmachung des Kataloges stellt etwa 90 Prozent der BenutzerInnen zufrieden. Dieser Katalog hat sich in den letzten zwei Jahren nicht verändert, daher erübrigen sich Fragen in der Richtung. Nachfolgend die Antworten hinsichtlich der Zufriedenheit mit dem Telefonkontakt. Die beiden Zielgruppen der KDLV wurden für die Auswertung zusammengefasst.

*D 31: Zufriedenheit der KundInnen der KDLV mit dem Telefonkontakt*

Indikator	Ist- Situation		Veränderung		
	sehr resp. eher zufrieden	eher resp. überhaupt nicht zufrieden	besser geworden	gleich geblieben	schlechter geworden
Erreichbarkeit	99	1	25	75	0
Freundlichkeit	95	5	24	75	1
Klärung des Anliegens	95	5	21	78	1
angemessene Weiterleitung	99	1	20	80	0

Angaben in %; n Ist-Situation: mind. 167; n Veränderung: mind. 148

Die Werte zur Ist-Situation liegen sehr hoch. Die KundInnen der KDLV stellten in den letzten zwei Jahren eine ganz klare Verbesserung des Telefonkontaktes fest, die Werte liegen zwischen 20 und 25 Prozent. Dazu finden sich bei den Veränderungen nur zwei Antworten im negativen Bereich.

Zusammenfassend bemerkten die KundInnen der KDLV eine deutliche Verbesserungen der Informationspolitik. Dies betrifft sowohl den Verlagskatalog als auch die telefonischen Kontakte.

## 6.2 Leistungsbeurteilung durch die befragten Zielgruppen

Da die Ämter sehr unterschiedliche Leistungen anbieten, werden wir im folgenden Abschnitt die Resultate für jede Kundengruppe separat vorstellen. Nebst den bereits bekannten Zielgruppen werden in diesem Abschnitt zusätzlich die Besucherzahlen der Kulturhäuser und der J+S-Kurse des AKS beurteilt. Diese Daten wurden den Controllingberichten entnommen. Es wird die Ist-Situation und die Veränderung in den letzten zwei Jahren dargestellt. Danach folgt die Auswertung der Frage nach der allgemeinen Zufriedenheit. Gleichzeitig soll der Einfluss von WoV auf die Resultate erörtert werden. Für die Darstellung der Ist-Situation wenden wir uns zuerst den Zielgruppen der ISOe zu. Bei den KundInnen der ISOe konnte keine Wirkung von WoV erfasst werden, weil die ISOe seit Beginn ihrer Existenz mit einem Globalkredit respektive Globalbudget arbeitet. Die Einführung von WoV wurde gemäss den Interviews kaum wahrgenommen.

### *ISOe: Einschätzung der Ausbildung durch ehemalige Studierende*

Die Studierenden als Zielpublikum der Produktgruppe Ausbildung wurden mit Aussagen zur Ausbildung konfrontiert und zu ihrer heutigen Arbeitssituation befragt. Die Beurteilung des ersten Aspektes ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

#### *D 32: Beurteilung der Ausbildung*

Indikator	trifft völlig resp. eher zu	trifft eher resp. gar nicht zu
Ausbildung auf dem neuesten technischen Stand	89	11
Ausbildung = praxisnah	100	0
fachliche Qualität der Dozierenden genügend	93	7
methodisch/didaktische Qualität genügend	70	30
Erwartungen erfüllt	100	0

Angaben in %; n mind. 27

Alle Parameter mit einer Ausnahme erhalten sehr gute Werte. Einzig die methodisch-didaktische Qualität der Dozierenden wurde kritischer bewertet. Insgesamt erfüllte aber die Ausbildung die Erwartungen aller ehemaligen Studierenden. Diese gute Bewertung findet ihre Fortsetzung

in der Beurteilung der momentanen Arbeitssituation. Zum einen gestaltete sich die Stellensuche absolut problemlos. Zum anderen fanden 80 Prozent der ISOe-Absolventen eine ihnen zusagende Stelle. Zudem korrespondierte der Arbeitsinhalt bei praktisch allen Befragten mindestens teilweise mit der Ausbildung. Diese Resultate können ebenfalls als Hinweis auf die gute Qualität der Ausbildung interpretiert werden, obwohl hier andere Faktoren wie beispielsweise die Arbeitsmarktsituation die wichtigere Rolle spielen. Die Frage nach der allgemeinen Zufriedenheit mit der Schule wurde von allen Befragten positiv beantwortet, 18 Personen waren sehr, zwölf eher zufrieden.

*ISOe: Beurteilung der Dienstleistungen durch TeilnehmerInnen an Weiterbildungskursen und Projektpartner*

Die Ingenieurschule Oensingen hat in den vergangenen Jahren das Leistungsangebot in den Bereichen Weiterbildung und Technologietransfer ausgebaut. Sie musste sich als Leistungsanbieter auf einem bestehenden Markt durchsetzen. Die Frage, ob es ihr gelang, eine zentrale Anlaufstelle für Industrieprojekte oder Weiterbildung zu werden, wird von der einen Hälfte der Befragten bejaht, von der anderen verneint. Hingegen sind sich fast 90 Prozent der Befragten einig, dass die ISOe der regionalen Wirtschaft Impulse verleiht. Um die Zufriedenheit mit den Dienstleistungen zu analysieren, werden die beiden Zielgruppen separat behandelt.

Für die Beurteilung der Weiterbildungskurse wurden vier Indikatoren gewählt, welche in der folgenden Resultattabelle aufgeführt sind.

*D 33: Beurteilung durch die Zielgruppe Weiterbildung*

<b>Indikator</b>	<b>sehr resp. eher zufrieden</b>	<b>eher resp. überhaupt nicht zufrieden</b>
vermitteltes Wissen	100	0
methodisch/didaktische Qualität	95	5
Anwendbarkeit des vermittelten Wissens	100	0
Verhältnis Zeitaufwand/Weiterbildungsnutzen	95	5

Angaben in %; n = 20

Die Beurteilung der Weiterbildungskurse durch die TeilnehmerInnen ist durchwegs sehr positiv. Erst bei einer Betrachtung, welche zwischen sehr zufrieden und eher zufrieden differenziert, können Unterschiede festgestellt werden. So sind die meisten (16 Personen) insbesondere mit dem vermittelten Wissen *sehr* zufrieden, während hinsichtlich der me-

thodisch/didaktischen Qualität der Kurse dies nur für sieben Personen zutrifft. Nachfolgend die Beurteilung des Bereiches Industrieprojekte.

*D 34: Beurteilung durch die Zielgruppe Industrieprojekte*

Indikator	sehr resp. eher zufrieden	eher resp. überhaupt nicht zufrieden
Know-how auf dem neuesten Stand	89	11
Qualität der geleisteten Arbeit	95	5
Einhaltung des Zeitplans	80	20
Anwendbarkeit des Projekt-Ergebnisses	84	16
after sale service	75	25

Angaben in %; n zwischen 12 und 20

Von den Projektpartnern sind jeweils mindestens drei Viertel zufrieden mit der Leistung der ISOe. Aus den Interviewaussagen kann entnommen werden, dass für eine Schule ein gutes Management der Aufträge eine grosse Herausforderung ist. Der „after sale service“ (d.h. Dienstleistungen, welche vom Auftragnehmer erbracht werden nach Abschluss des Projektes, beispielsweise beim Auftreten von Problemen) musste von 12 Befragten in Anspruch genommen werden, drei von ihnen waren damit nicht zufrieden.

Die beiden Zielgruppen zusammengefasst sind 92 Prozent mit den Dienstleistungen der ISOe zufrieden. Alle Befragten würden wieder mit der ISOe zusammenarbeiten. Die Schule hat sich in der kurzen Zeit ihrer Existenz einen Platz in der Weiterbildungslandschaft erarbeitet und wird als Partner für Forschungsprojekte akzeptiert. Unter dem Blickwinkel des WoV-Versuchs und den im Leistungsauftrag gesteckten Zielen ist dies ein Erfolg. Der ISOe ist es gelungen, ihr Angebot auf die Kundengruppen auszurichten und diese zufriedenzustellen.

*AKS: Beurteilung der Dienstleistungen durch die Kulturschaffenden*

Bei der Zielgruppe der Kulturschaffenden handelt es sich um Einzelpersonen oder um VertreterInnen kultureller Institutionen. Die eine Hälfte der befragten Kundengruppe trat mit dem AKS in Kontakt um Auskünfte einzuholen, die andere Hälfte wendete sich wegen eines Gesuchs um finanzielle Unterstützung an das AKS. Die TeilnehmerInnen der Umfrage wurden mit verschiedenen Aussagen rund um diese Dienstleistungen konfrontiert. Folgende Darstellung zeigt die Resultate:



### D 35: Beurteilung durch die Kulturschaffenden

Aussagen	Ist- Situation		Veränderung		
	trifft völlig resp. eher zu	trifft eher resp. gar nicht zu	besser geworden	gleich geblieben	schlechter geworden
Hilfe bei Unklarheiten	94	6	7	93	0
unbürokratisches Handeln	81	19	14	82	4
Gesuch einreichen einfach	87	13	2	96	2
rasche Mitteilung d. Entscheide	80	20	18	78	4
Entscheide nachvollziehbar	79	21	2	96	2
Auszahlung unkompliziert	93	7	2	96	2

Angaben in %; n Ist-Situation: mind. 72, n Veränderung: mind. 42

Wie die Auswertung zeigt, werden die Aufgaben nach Meinung der Befragten unterschiedlich gut erfüllt. Die höchsten Werte sind bei der Hilfeleistung und der Auszahlung anzutreffen. Die tieferen Werte liegen einerseits bei der Transparenz der Entscheide des Kuratoriums. Dies mag mit der generell schwierigen Beurteilung von Anträgen im Kunstbereich zusammenhängen. Dennoch wäre es für das Kuratorium prüfenswert, Verbesserungen bei der Begründung von Entscheiden vorzunehmen. Andererseits monierten die KundInnen Schwächen bei den Abläufen (bürokratisches Handeln, Zeit für Gesuchsbearbeitung). Hier sind gleichzeitig die grössten positiven Veränderungen in den letzten zwei Jahren festzustellen. Dies zeigt, dass das Amt die Schwächen erkannt hat und an Verbesserungen arbeitet. Die Interviewaussagen bestätigen dies: Seit Einführung von WoV werden die Kundenbedürfnisse vermehrt diskutiert und ins Zentrum der Tätigkeit gestellt.

Das AKS respektive das Kuratorium entscheidet über Finanzierungsbeiträge im Kunstbereich. Wie wird von den Kulturschaffenden die Kompetenz der Amtsstelle beurteilt? 90 Prozent der Antwortenden beurteilen die fachliche Kompetenz des AKS sehr oder eher zufriedenstellend. Betrachtet man nur die 21 Personen, deren Gesuch(e) abgelehnt worden sind, so sind immer noch 80 Prozent zufrieden. Für den überwiegenden Teil der Befragten hat sich an dieser Situation in den letzten zwei Jahren nichts geändert. WoV hat in diesem Bereich somit keine Veränderung ausgelöst, was angesichts des hohen Niveaus der Zufriedenheit auch schwer möglich ist.

Die unterschiedliche Beurteilung der Dienstleistungen widerspiegelt sich auch in der Antwort auf die Frage nach der allgemeinen Zufriedenheit.

*D 36: Beurteilung der allgemeinen Zufriedenheit durch die Kulturschaffenden*

Zielgruppe	Ist- Situation		Veränderung		
	sehr resp. eher zufrieden	eher resp. überhaupt nicht zufrieden	besser geworden	gleich geblieben	schlechter geworden
Alle Kulturschaffende	87	13	14	77	9
<i>Kultursch., Gesuch angenommen</i>	98	2	12	86	2
<i>Kultursch., Gesuch abgelehnt</i>	67	33	9	68	23

Angaben in %; n zwischen 25 (Kunstsch., Gesuch abgelehnt) und 114 (alle Kulturschaffenden)

Die allgemeine Zufriedenheit der Kulturschaffenden mit dem AKS ist befriedigend. Verglichen mit der Bewertung anderer Kundengruppen resultieren eher tiefe Werte. Relativiert wird die Einschätzung, wenn wir die Zielgruppe aufteilen. Die Befragten, welche erfolgreich ein Gesuch eingereicht haben (37%), urteilen wesentlich positiver. Die Kulturschaffenden, deren Gesuch abgelehnt worden ist (16%), sind mit den Dienstleistungen weniger zufrieden. Das gleiche Bild präsentiert sich in Bezug auf die Veränderung der Zufriedenheit. Auffallend sind hier jene 23 Prozent der Befragten, deren Zufriedenheit in den letzten zwei Jahren abgenommen hat.

*AKS: Entwicklung der Besucherzahlen*

Die BesucherInnen von Ausstellungen und Anlässen sind nach der WoV-Philosophie als KundInnen zu betrachten. Auf eine Umfrage wurde aus Kostengründen verzichtet. Die Anzahl Eintritte kann jedoch als ein Indikator zur Beurteilung der Wirkung der Ausstellungen angesehen werden. Die Besucherzahlen stehen beim Palais Besenval, Museum Altes Zeughaus und Schloss Waldegg zur Verfügung.

*D 37: Entwicklung der Besucherzahlen im Jahresverlauf*

Indikator	1997	1998	1999	Tendenz
BesucherInnen Palais Besenval	10812	16288	9997	?
BesucherInnen Museum Altes Zeughaus	17364	16771	17184	=
MuseumsbesucherInnen Schloss Waldegg	13105	3929	4481	+
VeranstaltungsbesucherInnen Schloss Waldegg		18122	13178	-

Beim Palais Besenval ist eine markante Steigerung zwischen 1997/1998 und 1999 ein frappanter Abfall festzustellen. Der Grund dürfte darin

liegen, dass 1999 in den Monaten Februar, Juli und August wegen Renovationsarbeiten und aus finanziellen Gründen keine Ausstellungen organisiert worden sind. In den Controllingberichten wird erklärt, dass durch einen Verzicht auf Ausstellungen tiefere Nettokosten als Beitrag zur Sanierung des Staatshaushaltes geleistet werden könne. Das Jahr 1999 sollte zudem ein „Ruhejahr“ in Hinblick auf ein sehr aktives 2000 bilden. WoV ermöglichte eine Steigerung der Besucherzahlen im Palais Besenval und dadurch eine deutliche Senkung der Nettobelastung. Dennoch wird das Palais Besenval im Herbst 2000 aus Spargründen geschlossen.

Die Anzahl BesucherInnen des Museums Altes Zeughaus verzeichnet keine signifikante Änderungen seit Einführung von WoV. Eine Zunahme ist bei den MuseumsbesucherInnen des Schloss Waldegg festzustellen. Gemäss den Interviews nahm die Besucherzahl der Veranstaltungen im Schloss Waldegg 1999 wieder ab, weil das Open-Air-Kino wegen Reklamationen der Nachbarn nicht mehr durchgeführt wurde. Nachfolgend der Vergleich mit den Sollwerten.

*D 38: Soll-Ist-Vergleich der Besucherzahlen*

Indikator	1997	1998	1999	Tendenz
BesucherInnen Palais Besenval	10812	16288	9997	?
<i>Soll-Wert</i>	<i>12000</i>	<i>12000</i>	<i>12000</i>	
BesucherInnen Museum Altes Zeughaus	17364	16771	17184	-
<i>Soll-Wert</i>	<i>20000</i>	<i>20000</i>	<i>20000</i>	
BesucherInnen Schloss Waldegg	13105	22051	17659	+
<i>Soll-Wert</i>	<i>12000</i>	<i>12000</i>	<i>14000</i>	

Die mehrmonatige Einstellung des Betriebes im Palais Besenval führte dazu, dass der Soll-Wert 1999 nicht erreicht wurde. Die Besucherzahl im Museum Altes Zeughaus liegt jedes Jahr deutlich unter dem Zielwert, während dieser im Schloss Waldegg regelmässig deutlich übertroffen wird, trotz dem Rückgang im Jahre 1999.

Die Entwicklung der Besucherzahlen des Palais Besenval und des Schloss Waldegg ist erfreulich und korrespondiert mit dem gesteigerten Output in diesen Bereichen. Das Museum Altes Zeughaus ist gemäss den Interviews aktuell schwierig zu platzieren auf dem Markt, teilweise erschweren Infrastrukturmängel (fehlender Lift) dem Zielpublikum den Zugang.

Der Einfluss von WoV auf die Resultate ist im vergrösserten Handlungsspielraum des Amtes zu suchen, wie er bereits im Kapitel Output erörtert wurde. Dieser erleichterte die Vermietung des Palais Besenval für private Anlässe und die Organisation von Veranstaltungen auf dem Schloss Waldegg. Auch die Zurückhaltung mit Ausstellungen im Jahre 1999 ist ein auf WoV zurückzuführendes Verhalten. Damit sollte der Spielraum zur Planung ausgenutzt werden. Dass sich diese Intention nicht realisieren liess, ist nicht auf WoV, sondern auf den Spardruck zurückzuführen.

*AKS: Einschätzung der Abteilung Sport durch J+S-LeiterInnen*

Einerseits organisiert die Abteilung Sport des AKS Aus- und Fortbildungskurse. Andererseits sind die J+S-LeiterInnen im Zusammenhang mit der Koordination und der finanziellen Unterstützung von Sportfachkursen auf die Dienstleistungen der Sportfachstelle angewiesen. Diese ist in diesem Bereich im Wesentlichen eine Vollzugsstelle des Bundes.

Für das Produkt Aus- und Weiterbildung kennt die Sportfachstelle seit Einführung von WoV den Impact-Indikator „TeilnehmerInnen an J+S-Leiterkursen“.

*D 39: Entwicklung Teilnehmerzahlen*

Indikator	1997	1998	1999
TeilnehmerInnen an J+S-Leiterkursen	1052	930	922
<i>Soll-Wert</i>	<i>950</i>	<i>950</i>	<i>950</i>

Im Jahresvergeleich ist eine Abnahme der Teilnehmerzahl festzustellen. Im Vergleich mit dem Soll-Wert liegen die Zahlen aber noch im Bereich der normalen Schwankungen. Gemäss Controllingbericht mussten 1998 vier J+S-Leiterkurse wegen ungenügender Zahl Anmeldungen abgesagt werden. Über die Gründe für das zu geringe Interesse lassen sich aus den Controllingberichten keine Informationen entnehmen. Seit 1999 wird auch die Zufriedenheit der TeilnehmerInnen an Aus- und Weiterbildungskurse erhoben, wobei der Soll-Wert bei 80 Prozent liegt. Für das Jahr 1999 wurde mit 94 Prozent eine deutlich höhere Zufriedenheit ausgewiesen.

In der Kundenumfrage im Rahmen dieser Evaluation wurden die J+S-LeiterInnen gefragt, in welcher Rolle sie die Abteilung Sport des AKS sehen. Es konnte eine Rangliste von eins bis sechs erstellt werden. Zur Auswahl standen folgende Möglichkeiten:

*D 40: Beurteilung der Abteilung Sport des AKS durch J+S-LeiterInnen*

Rang 1999	Wahrnehmung der Sportfachstelle als...	in %
1.	unterstützende Amtsstelle	38
2.	Partnerin	35
3.	Ratgeber	17
4.	Kontrolleur	13
5.	Vermittler	7
6.	wenig nützliche Stelle	4

n zwischen 229 und 251

Die Darstellung zeigt deutlich, dass die J+S-LeiterInnen die Sportfachstelle primär als unterstützende Amtsstelle und Partnerin wahrnehmen. Diese Einschätzung gaben 38, respektive 35 Prozent der Antwortenden ab. An dritter Stelle wird die Rolle als Ratgeber erwähnt. Immerhin rund 20 Prozent empfinden die Sportfachstelle in erster Linie als kontrollierende Instanz. Im Zusammenhang mit der Evaluation interessiert in erster Linie, ob sich diese Beurteilung in den letzten zwei Jahren verändert hat. Nur gerade zehn Personen (4%) antworteten mit ja. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich das Image der Sportfachstelle bei den J+S-LeiterInnen in den letzten zwei Jahren nur wenig verändert hat. Es kann eine leichte Tendenz festgestellt werden, wonach der Eindruck einer kontrollierenden Instanz sich verschoben hat zugunsten einer mehr partnerschaftlichen Wahrnehmung.

Die J+S LeiterInnen sind zu 99 Prozent im allgemeinen eher oder sehr zufrieden mit der Sportfachstelle. 17 Prozent geben an, sie seien zufriedener mit der Abteilung Sport als vor zwei Jahren. Eine Abnahme der Zufriedenheit kann nur bei vereinzelt KundInnen festgestellt werden. Alles in allem sind die Veränderungen der Zufriedenheit eher klein. Die Mehrheit der KundInnen war bereits vor zwei Jahren sehr zufrieden mit der Sportfachstelle. WoV hat insgesamt, wenn überhaupt, nur einen sehr geringen Einfluss auf die Dienstleistungen gehabt.

*KDLV: Beurteilung der Dienstleistungen durch LehrerInnen*

Die LehrerInnen des Kantons Solothurn haben die Möglichkeit, Lehrmittel beim kantonalen Lehrmittelverlag zu bestellen. Sie sind aber grundsätzlich frei in der Wahl ihrer Bezugsquelle. Von den Befragten

bestellen knapp 60 Prozent ausschliesslich oder häufig bei der KDLV. Im Zusammenhang mit der Lieferung von Artikeln wurden bereits im Kapitel Output die Lieferfrist und die Fehlerquote an Hand der verwaltungsinternen Sollwerte bewertet. Wir haben nun die KundInnen um eine Beurteilung der beiden Indikatoren gebeten. Zusätzlich wurde nach der Zufriedenheit der Auswahl und der organisatorischen Abwicklung der Aufträge gefragt.

*D 41: Zufriedenheit mit den Dienstleistungen des Lehrmittelverlages*

Indikator	Ist- Situation		Veränderung		
	sehr resp. eher zufrieden	eher resp. überhaupt nicht zufrieden	besser geworden	gleich geblieben	schlechter geworden
Auswahl an Lehrmitteln	83	17	58	41	1
Abwicklung des Auftrages	96	4	44	56	0
Lieferfristen	94	6	39	61	0
Fehlerquote	99	1	28	72	0

Angaben in %; n Ist-Situation: mind. 106, n Veränderung: mind. 79

Die Zufriedenheit liegt bei drei Indikatoren sehr hoch und zwar bei über 94 Prozent. Die Fehlerquote stellt für die KundInnen offenbar kein Problem dar, im Gegensatz zur amtsinternen Bewertung, wonach der selbstgesetzte Qualitätsstandard bisher noch nicht erreicht werden konnte (vgl. Abschnitt qualitativer Output). Es stellt sich somit die Frage, ob weiterhin in eine sinkende Fehlerquote investiert werden soll. Für die KundInnen stellt dies offensichtlich kein vordringliches Anliegen dar.

Einzig die Zufriedenheit bei der Auswahl der Lehrmittel liegt relativ tief. Über 75 Prozent der LehrerInnen bestellen denn auch regelmässig bei Lehrmittelverlagen anderer Kantone, weil ihnen das Angebot nicht ausreicht. In einzelnen Kommentaren in den Fragebogen wird explizit darauf hingewiesen. Gemäss den Anmerkungen sind aber auch alte Gewohnheiten ein Grund für den Einkauf in anderen Kantonen, da der vor Jahren gebotene Service als ungenügend erachtet worden ist. Im Vergleich mit den Dienstleistungen der anderen Ämter ist die Steigerung der Zufriedenheit mit dem Lehrmittelverlag viel deutlicher erkennbar. Zwischen 28 und 58 Prozent der Befragten äussern sich in diesem Sinn. Das Lehrmittelangebot ist somit in den Augen der KundInnen wesentlich besser als vor zwei Jahren. Infolgedessen bestellen heute rund 20 Personen mehr Lehrmittel bei der KDLV.

Es muss möglicherweise davon ausgegangen werden, dass die Verbesserung im Vergleich mit weiter zurückliegenden Jahren beurteilt wurde. Verschiedene Kommentare auf den Fragebogen und Aussagen vieler InterviewpartnerInnen lassen darauf schliessen, dass die Dienstleistungen unter der früheren Leitung deutlich weniger kundenfreundlich gestaltet waren. Die Anstrengungen unter der neuen Führung zeitigen somit Erfolge. Weitere Verbesserungen sind beim Lehrmittelangebot möglich, um die Zielgruppe vermehrt an die KDLV zu binden. Es ist auch noch nicht gelungen, die in früheren Jahren verlorenen KundInnen zurückzugewinnen. Die Kundenbesuche in den Schulhäusern, welche vor einiger Zeit initiiert wurden, sollen der KDLV helfen, Terrain zurückzugewinnen. Auch bei der Messung der allgemeinen Zufriedenheit mit der Amtsstelle fällt die Verbesserung der Beurteilung auf. Mehr als 40 Prozent der befragten LehrerInnen geben an, dass sich die Leistungen der KDLV in den letzten zwei Jahren verbessert hätten. 96 Prozent der Zielgruppe ist heute eher oder sehr zufrieden. WoV hat diese positive Entwicklung nicht ausgelöst. Massgeblich war der Wechsel bei der Leitung der KDLV. Hingegen hat WoV nach Ansicht von Interviewpartnern die Entwicklung dank dem vermehrten Handlungsspielraum erleichtert und beschleunigt.

*KDLV: Beurteilung der Dienstleistungen durch die anderen Ämter*

Für die eigene Verwaltung bietet die KDLV als Querschnittsamt Büroaterialien und die Bearbeitung von Druckaufträgen an. Über die Hälfte der Befragten benutzten beide Angebote. Die Zielgruppe wurde um die Einschätzung der Leistungsqualität bei der Abwicklung eines Auftrages und der Zufriedenheit mit der Beratung gebeten. Diese ist vor allem im Zusammenhang mit einem Druckauftrag wichtig. Die Zufriedenheit mit den Dienstleistungen zeigt folgende Darstellung:

*D 42: Zufriedenheit der Verwaltungsangestellten mit den Dienstleistungen der KDLV*

Indikator	Ist- Situation		Veränderung		
	sehr resp. eher zufrieden	eher resp. überhaupt nicht zufrieden	besser geworden	gleich geblieben	schlechter geworden
Lieferfrist	99	1	16	83	1
Fehlerquote	97	3	10	89	1
B: graf. Darstellung/Layout	97	3	17	82	1
B: Papier/Farben	98	2	6	91	3
B: Kosten des Druckauftrag.	91	9	7	91	2
B: Eingehen auf Wünsche	94	6	10	89	1
B: spedit. Abwicklung der B.	99	1	15	85	0
Preis/Leistungsverhältnis	98	2	30	66	4

B = Beratung; Angaben in %; n Ist-Situation: mind 73; n Veränderung: mind. 66

Die Zufriedenheit liegt sehr hoch. Wiederum stellt die Zielgruppe meist deutliche Verbesserungen in den letzten zwei Jahren fest. Einzig die Werte der Beratung zu den Kosten des Druckauftrages sowie deren Verbesserung sind - verglichen mit den anderen Daten - relativ tief. Dies ist eventuell darauf zurückzuführen, dass die KDLV im Bereich Druckerzeugnisse einen Sparauftrag erfüllen und häufig redimensionierend eingreifen muss. Knapp ein Viertel der Befragten gaben auch klar an, dass die Ansprüche an die Druckerzeugnisse wegen des Sparauftrages gesenkt werden mussten. Mit dem Endresultat sind die Ämter in Bezug auf das Preis/Leistungsverhältnis wieder sehr zufrieden. Von den 16 Amtsstellen, welche selber WoV-Piloten sind und von daher für die finanziellen Aspekte besonders sensibilisiert sein dürften, beurteilen bis auf zwei alle das Preis/Leistungsverhältnis ebenfalls als gut. Die Bewertung der allgemeinen Zufriedenheit fällt ähnlich wie bei den LehrerInnen aus: 24 Prozent stellen eine Verbesserung in den letzten zwei Jahren fest, heute sind 98 Prozent zufrieden mit den Dienstleistungen der KDLV. Eine Verschlechterung der Qualität stellt keine Person fest. Der Anteil von WoV an der Verbesserung dürfte wiederum in erster Linie unterstützender Art sein.

### 6.3 Entwicklung des Impacts in der Strafanstalt Schöngrün

Bei den KundInnen der Strafanstalt Schöngrün wurde der Impact durch Interviews ermittelt. Einerseits wurden sechs Gespräche mit der Zielgruppe der Produktegruppe Vollzug geführt, d.h. mit VertreterInnen von Einweisungsbehörden und Bewährungshilfen verschiedener Kantone. Andererseits fanden zwei Interviews mit den Hauptabnehmern der



Produktgruppe Konsumgüter statt. Es handelt sich dabei um einen Grosshändler und einen Gemüseproduzenten.

#### *Zufriedenheit der Einweisungsbehörden und Bewährungshilfen*

Die genannten zwei Behörden treten durchschnittlich zirka einmal pro Monat in Kontakt mit der Strafanstalt Schöngrün. Bei den Einweisungsbehörden geschieht dies in erster Linie mündlich durch Telefonate und schriftlich via Formulare, seltener sind es Sitzungen. Die VertreterInnen der Bewährungshilfe haben mehr direkten Kontakt mit verschiedenen Bereichen, vorwiegend jedoch mit dem Sozialdienst der Strafanstalt. Da der Austausch nicht intensiv ist und insbesondere die Einweisungsbehörden kaum Einblick in die internen Abläufe haben, handelt es sich bei den folgenden Einschätzungen eher um Eindrücke der Betroffenen als um Beurteilungen.

Die GesprächspartnerInnen von seiten der Einweisungsbehörden erwarten von einer halboffenen Strafanstalt, dass ein gutes Arbeitsangebot, ein kompetenter Sozialdienst sowie eine gute Durchmischung der Insassen hinsichtlich der Nationalitäten gewährleistet ist. Sehr wichtig ist weiter ein funktionierender Informationsfluss und unkomplizierte administrative Abläufe. All diese Bedürfnisse werden gemäss den Interviewpartnern vollständig erfüllt. Ein Nachteil liege einzig in den Gebäulichkeiten, welche keinen gruppenorientierten Strafvollzug erlauben. Dies sei aber kein Grund für eine Nichteinweisung eines Verurteilten. Die Bedürfnisse der Bewährungshilfen sind im grossen und ganzen ebenfalls erfüllt. Allerdings würden sie sich noch einen besseren Informationsfluss wünschen. Die InterviewpartnerInnen betonen jedoch, dass diesbezüglich auch Anstrengungen von ihrer Seite nötig seien, um eine Verbesserung der Situation zu erreichen. Die jährliche Einladung zu einer Führung durch die Anstalt wurde sehr positiv aufgenommen. Solche Veranstaltungen schaffen nach Ansicht der betroffenen Behörden Verständnis für die Anliegen der Anstalt.

Kurz nach der Methadonabgabe wurde zusätzlich im Rahmen von WoV das Heroinprogramm eingeführt. Wenn auch teilweise grundsätzliche Bedenken bestehen gegenüber einer Heroinabgabe in Gefängnissen, wird dieses Spezialangebot von Schöngrün als guter strategischer Entscheidung gewertet. Dadurch gelinge es der Strafanstalt, sich innerhalb des Strafvollzuges zu positionieren. Die VertreterInnen der Bewährungshilfen merken Veränderungen seit der Lancierung der Opiatabgabe. Zum

einen steht die Opiatabgabe in einem Spannungsverhältnis mit dem gleichzeitig herrschenden Alkoholverbot. Dies kann zu Unstimmigkeiten führen. Zum anderen kämpfen die drogenabhängigen Insassen häufig mit grösseren sozialen Problemen als die anderen Häftlingen. Dazu ist ihr psychischer und physischer Gesundheitszustand oftmals labiler. Dies führt nach Ansicht einiger Befragten zu einer Mehrbelastung des Betreuungspersonals. Von den Befragten wird bemerkt, dass die Angestellten teilweise unter einem erhöhtem Zeitdruck ständen und sich der Informationsfluss in letzter Zeit eher verschlechtert habe. Dafür sind weitere Ursachen denkbar: In den letzten Jahren wurden neben der Opiatabgabe und WoV noch andere Projekte initiiert und der Auslastungsgrad ist seit einiger Zeit sehr hoch. Dies hat einen erhöhten Koordinationsbedarf hinsichtlich der Einweisungstermine und Wartezeiten zur Folge.

Dass die Strafanstalt Schöngrün die wirkungsorientierte Verwaltung eingeführt hat, war nur zwei von sechs GesprächspartnerInnen bekannt. Von seiten der Einweisungsbehörden wurden keine Veränderungen in Bezug auf die Dienstleistungen wahrgenommen. Eine befragte Person meinte, dass sie zum Glück nichts bemerke, da eine Veränderung nur im negativen Sinne möglich wäre. Die Befragten bewerten die Qualität der Dienstleistungen in den verschiedenen Strafanstalten als gleichwertig. Einzig das Heroin- und (teilweise) das Methadonprogramm unterscheidet Schöngrün von den anderen halboffenen Anstalten. Dieses Angebot der Opiatabgabe kann ein Grund sein, einen Verurteilten nach Schöngrün einzuweisen.

#### *Zufriedenheit der Kunden der Produktgruppe Konsumgüter*

Es wurden Interviews mit zwei Abnehmern von Biogemüse geführt. Diese beziehen knapp 75 Prozent des produzierten Gemüses und stellen mit Abstand die wichtigsten Kunden für diesen Bereich dar. Es bestehen zwei bis fünf Mal pro Woche entweder persönliche oder telefonische Kontakte. Den Interviewpartnern war nicht bewusst, dass in Schöngrün WoV eingeführt worden ist. Der Gemüseanbau wurde dank des vergrößerten Handlungsspielraumes im WoV-Versuch ausgebaut. Ein Vorher-Nachher-Vergleich ist allerdings nicht möglich, weil die zwei Grosskunden erst nach Einführung von WoV gewonnen werden konnten.

Die Strategie im Gemüseanbau besteht einerseits darin, arbeitsintensive Produkte anzubauen. Andererseits werden keine riesige Mengen produ-

ziert, sondern es wird auf Vielfalt geachtet. Diese Strategie wird von den Kunden als geschickt beurteilt und ausdrücklich gelobt. Beide Kunden sind sich einig, dass der Bereich Konsumgüter der Strafanstalt professionell geführt und absolut konkurrenzfähig sei. Letzteres bezieht sich nicht auf den Preis - hier besteht kaum Spielraum - sondern auf das Sortiment, die Lieferbereitschaft, die Kontinuität und die Qualität. Diese sei hervorragend. Werde die Härte des Biomarktes den Produktionsbedingungen einer Strafanstalt gegenübergestellt, so sei die Leistung von Schöngrün beeindruckend. Beide befragten Kunden betonen die Ehrlichkeit und Fairness der Geschäftsbeziehung.

Einzig die Organisation der Lieferung sei noch verbesserungsfähig. Der eine Kunde würde es vorziehen, beliefert zu werden, statt die Ware selber holen zu müssen. Gemäss des anderen Kunden hat Schöngrün bereits Flexibilität und Kundenorientierung bewiesen, in dem er das Gemüse nicht mehr abholen müsse, doch wäre eine Lieferung in den Morgenstunden vorteilhafter.

#### *Bewertung der Kundenzufriedenheit mit der Strafanstalt Schöngrün*

Die Erwartungen der KundInnen der Strafanstalt Schöngrün wurden erfüllt. Der Qualität des Vollzugs wird mit jener anderer halboffenen Strafanstalten gleichgesetzt und hat in den letzten zwei Jahren keine Veränderung erfahren. Beim Gemüseanbau wurde die hohe Qualität der Produkte und der Dienstleistungen gerühmt. Es wird tendenziell eine Überlastung des Betreuungsdienstes registriert. Der Einfluss von WoV auf die Kundenzufriedenheit dürfte in erster Linie in der erhöhten Handlungsfreiheit liegen, die den Aufbau und die Professionalisierung des Gemüseanbaus förderte. Aus den Interviews ist zu entnehmen, dass WoV zudem wichtig war, um das Heroinprogramm einführen zu können. Andererseits haben diese teilweise auch durch WoV erzielten Erfolge eine Kehrseite. Eventuell besteht ein Spannungsfeld zwischen der eher verminderten Arbeitsfähigkeit der Insassen und dem erhöhten Betreuungsbedarf einerseits und dem Druck, sich auf dem harten Biomarkt durchsetzen zu wollen andererseits. Somit besteht die Vermutung, dass die gesteigerte Kundenorientierung in Folge von WoV sich in einer grösseren Arbeitsbelastung des Personals niedergeschlagen haben könnte.

#### 6.4 Beurteilung der Entwicklung des Impacts bei den untersuchten Ämtern

Für die Bewertung des Einflusses von WoV auf die Impacts der untersuchten Ämter werden die Resultate zuerst getrennt nach Informationspolitik/Kundenkontakt (drei Bereiche) und Zufriedenheit mit den Dienstleistungen (zwei Bereiche) zusammenfassen. Danach wird eine Gesamtbeurteilung vorgenommen.

Der *Ist-Zustand* eines Bereiches wurde jeweils mit einer vierstufigen Skala bewertet. Die Einstufung „sehr hoch“ bedeutet, dass über 95 Prozent der Antwortenden den Indikator positiv beurteilten. Lag der Wert zwischen 90 und 95 Prozent, erfolgte eine Bewertung mit „hoch“. Ein Prozentsatz von 70 bis 90 Prozent bedeutete „mittel“, darunter wurde der Indikator mit „tief“ bewertet. Bei den Indikatoren der ISOe musste teilweise auf eine Einschätzung an Hand qualitativer Kriterien zurückgegriffen werden. Damit bei den *Veränderungen* eine positive Entwicklung konstatiert werden konnte, musste die Anzahl positiver Antworten klar über derjenigen sein, welche eine negative Tendenz feststellten (Differenz von mindestens fünf Prozent). Eine positive Veränderung von mehr als zehn Prozent führte zu einer „+“-Angabe, eine starke Zunahme von über 20 Prozent hatte eine „++“-Bewertung zur Folge.

Folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zur Information und zur Zufriedenheit mit dem Kundenkontakt zusammen.

*D 43: Übersicht über die Resultate zur Information und zum Kundenkontakt*

Amt- stelle	Kundengruppe	Reich- weite der Informat.	Zufriedenheit mit der Information		Zufriedenheit mit d. (Telefon)kontakt	
		Ist-Sit.	Ist-Sit.	Veränd.	Ist-Sit.	Veränd.
ISOe	ehem. Studierende	n.e.	n.e.	n.e.	hoch	n.e.
	Weiterbildungsbe- such./Projektpartner	mittel	(Kenntnis Angebot:) mittel/hoch	n.e.	mittel/ hoch	n.e.
AKS	Kulturschaffende	tief	hoch	++	hoch	=
	J+S-LeiterInnen	n.e.	n.e.	n.e.	sehr hoch	+
KDLV	LehrerInnen	hoch	hoch	++	sehr hoch	++
	andere Ämter	hoch	hoch	n.e.		

n.e. = nicht erhoben

Aus der Darstellung wird ersichtlich, dass die Bewertung der Ist-Situation mehrheitlich positiv ausfällt. Ein Informationsdefizit ist einzig bei den Kulturschaffenden festzustellen, wo das Merkblatt wenig bekannt ist. Die ISOe könnte durch ein besseres Ausnützen und Bewirtschaften des Adressmaterials sein Angebot noch besser bekannt machen. Bei der Zufriedenheit mit dem telefonischen Kontakt wurde lediglich die Erreichbarkeit der ISOe bemängelt. Ansonsten wird der Kundenkontakt als gut bis sehr gut beurteilt. Insgesamt stellt die Informationspolitik der Ämter, soweit sie einer Messung unterzogen werden konnte, die KundInnen mit Ausnahme eines Bereiches zufrieden.

Dort, wo Veränderungen festgestellt werden konnten, sind diese durchwegs positiver Art. Dies betrifft insbesondere die KDLV. Wie weit sind sie aber auf WoV zurückzuführen? Bei der KDLV dürfte die Entwicklung primär auf die neue Amtsleitung zurückzuführen sein, welche zu wesentlichen Veränderungen der Dienstleistungen geführt hat. Qualitative Angaben in den Fragebogen bestätigen den Zusammenhang. WoV war somit für die Verbesserungen nicht ausschlaggebend. Hingegen hat WoV die Kundenorientierung positiv beeinflusst und die beobachtete Entwicklung unterstützt. Dies gilt auch für das AKS. Der vergrößerte Handlungsspielraum unter WoV erleichterte es den Mitarbeitenden, das Informationsmaterial kundenfreundlich und aktuell zu gestalten. Dies haben Interviews bestätigt. Bei der ISOe konnten keine Veränderungen durch WoV gemessen werden, da dort von Anfang an mit dem WoV-Instrumentarium gearbeitet worden ist.

Wie hat sich die Zufriedenheit der KundInnen mit den Dienstleistungen und den Amtsstellen entwickelt?

*D 44: Übersicht zur Zufriedenheit mit den Dienstleistungen*

Amt- stelle	Kundengruppe	Zufriedenheit			
		mit der Dienstleistung		allgemein mit dem Amt	
		Ist-Situation	Veränderung	Ist-Situation	Veränderung
ISOe	ehem. Studierende	hoch	n.e.	hoch	n.e.
	WeiterbildungsbesucherInnen	sehr hoch	n.e.	hoch	n.e.
	Projektpartner	mittel	n.e.		
AKS	Kulturschaffende	mittel	=/+	mittel	+
	(Besucherzahl Museen etc.)		(+)		
	TeilnehmerInnen J+S-Leiterkurse	(Kurszufr.) hoch	(Teilnehmerzahl: =)		
	J+S-LeiterInnen	hoch	=	sehr hoch	+
KDLV	LehrerInnen	hoch	++	sehr hoch	++
	andere Ämter	sehr hoch	++	sehr hoch	++
Schön- grün	Einw.behörden/Bewährungshilfen	hoch	=	hoch	=
	Gemüseabnehmer	sehr hoch	n.e.	hoch	n.e.

n.e. = nicht erhoben

Die Darstellung zeigt eine positive Bewertung der Dienstleistungen der Ämter durch 80 Prozent der Zielgruppen. Von diesem Trend weichen nur die Beurteilungen durch die Projektpartner der ISOe und jene durch die Kulturschaffenden ab. Die Zufriedenheit ist hier im Vergleich zu den anderen Kundengruppen mittel: Die Kulturschaffenden und die Projektpartner der ISOe dürften die anspruchsvollsten KundInnen sein. Eine nicht befriedigende Abwicklung eines Auftrages hat für die Projektpartner wahrscheinlich schwerwiegendere Konsequenzen als für die anderen Zielgruppen. Die Gründe für die kritischere Haltung der Kulturschaffenden dürfte in der Schwierigkeit liegen, Gesuche zur finanziellen Unterstützung objektiv zu bewerten.

In denjenigen Bereichen, wo wir eine Veränderung der Zufriedenheit messen konnten, hat sie in drei Fällen zugenommen. Beim AKS und bei der KDLV gehen wir davon aus, dass WoV diese Entwicklung nicht alleine ausgelöst, so doch massgeblich mitverursacht hat. Bei der KDLV wird der Einfluss von WoV relativiert durch die bereits oben ausgeführten Gründen (neue Amtsleitung). Bei den J+S-LeiterInnen bewegte sich die Zufriedenheit mit der Amtsstelle bereits früher auf einem sehr hohen Niveau, die Gründe für die Steigerung konnten nicht eruiert wer-

den. Die Steigerung der Besucherzahlen des Schlosses Waldegg und des Palais Besenval ist ebenfalls auf die Einführung von WoV zurückzuführen.

Da die untersuchten Ämtern bisher keine Kundenumfragen durchgeführt haben, wurde die Messung der Auswirkungen von WoV auf den Impact sehr erschwert. Es musste eine Ist-Messung vorgenommen werden und daraus ableitend die Veränderung erfragt werden. Dies schränkt die Qualität der Aussagen zur Entwicklung stark ein und ist methodisch unbefriedigend. Das Instrumentarium zur Impactmessung muss in der Verwaltung daher drastisch verbessert werden, damit in Zukunft zuverlässige Angaben zum Impact von WoV eruiert werden können. Anstrengungen in diese Richtung sind vereinzelt (ISOe, AKS) festzustellen. Notwendig sind periodische Messungen. Die Schwierigkeiten beim Herausfiltern der Wirkungen von WoV bleiben.

Gesamthaft wird das Niveau der Dienstleistungen der untersuchten Ämter durch die KundInnen hoch eingestuft. Die Entwicklung hinsichtlich des Impacts steht noch am Anfang. Dennoch ist in den letzten zwei Jahren bereits eine leicht positive Entwicklung festzustellen. Angesichts des grossen Spardrucks ist dieses Resultat umso erfreulicher. WoV hat die Veränderungen ausser bei den Besucherzahlen der Kulturinstitutionen nicht direkt ausgelöst, hingegen nachweislich unterstützt. Die Ämter gewannen durch WoV mehr Handlungsspielraum, wodurch sie sich leichter an den Zielgruppen orientieren konnten. Der Umfang der durch WoV ausgelösten Veränderungen ist absolut gesehen klein. Dies liegt im wesentlichen daran, dass sich die Qualität der Dienstleistungen bereits auf einem hohen Niveau befindet. Logischerweise sind dann Verbesserungen schwierig zu erzielen. WoV dürfte aber mitverantwortlich sein für die Tatsache, dass trotz knapper Mittel die Zufriedenheit der Zielgruppen nach wie vor hoch ist.

## 7 Zusammenfassende Bewertung

Wir fassen im letzten Kapitel unsere Bewertungen zusammen und folgen dabei den in Kapitel eins definierten vier Ebenen. Zunächst zur Bewertung der Einführung von WoV auf der politischen Steuerungsebene.

### 7.1 Bewertung der Umsetzung von WoV auf der politischen Steuerungsebene: Parlament

Grundsätzlich lässt sich auf Grund unserer Untersuchungen davon ausgehen, dass das Parlament (primär die Kommissionen) die Idee des NPM verstanden hat und durchaus gewillt ist, WoV in der Praxis umzusetzen. Dadurch entstehen der Legislative deutliche Vorteile, die es ihr gestatten, ihre Aufgaben (Kontrolle von Regierung und Verwaltung, Formulierung politischer Vorgaben, Steuerung über das Budget) besser wahrnehmen zu können. Eine Konzentration auf strategische Fragen nach dem Vorbild der WoV-Konzeption wird als sinnvoll erachtet. Schritte auf dem Weg zur Umsetzung von WoV im Parlament sind bereits gemacht worden und zwar sind dies:

- die verbesserte Information des Parlamentes über die Vorgänge und Abläufe in den zu kontrollierenden Ämtern,
- das gestiegene Verständnis im Umgang mit Leistungsaufträgen (Ziel- und Produktedefinitionen) innerhalb der Kommissionen, aber auch in Teilen des Plenums,
- die Anwendung der neuen parlamentarischen Instrumente, die sich zunehmend im intendierten Sinne entwickelt und
- der gestärkte Dialog zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung.

WoV eröffnet dem Parlament ein grosses Entwicklungspotenzial, das der Legislative zu einer deutlichen Aufwertung im politischen System verhelfen könnte, und zwar im Sinne der Wahrnehmung ihrer ursächlichen Aufgaben (Kontrolle der Verwaltung und Regierung, gesetzgebende Instanz, abschliessende Budgethoheit).

Die grundsätzlich positiven Aussichten dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass der Kantonsrat auf dem Weg dahin noch am Anfang



steht: Die fachlichen Kompetenzen zur Beurteilung und Steuerung über Ziele, Budgets und Produktgruppen sind noch klein. In den Kommissionen muss der Mut zu politischen Eingriffen in die Leistungsaufträge noch wachsen. Dabei gilt es Schwierigkeiten zu überwinden. Einige davon (z.B. der korrekte Umgang mit den neuen parlamentarische Instrumenten) werden sich vermutlich mit zunehmender Übung von selber lösen, nicht zuletzt darum, weil der WoV-Ausschuss (respektive die WoV-Kommission) Massnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen hat. Andere Probleme sind grundsätzlicher Natur. Dazu gehören

- das zu beobachtende Informationsgefälle zwischen Mitgliedern der Kommissionen und den anderen Parlamentsmitgliedern und die damit verbundene Zweiteilung des Parlamentes,
- die geringe kritische Distanz zwischen Sachkommissionen und Verwaltung,
- der fehlende Wille zur strategischen Ausrichtung bei einem Teil der Parlamentsmitglieder und
- die Verschiebungen in der Gewaltenteilung zwischen Parlament, Regierung und Ämtern.

Die genannten Probleme gilt es zu lösen, wenn das Parlament das Entwicklungspotenzial ausschöpfen will, welches WoV in der Tat eröffnet.

## **7.2 Bewertung der Umsetzung von WoV an der Schnittstelle zwischen politischer- und betrieblicher Führung (Regierung und Departemente)**

Die Regierung und die Departemente bilden das Scharnier zwischen politischer und betrieblicher Führungsebene. Diese Funktion ist durch die Einführung von WoV noch wichtiger geworden als sie es ohnehin schon war. Unter diesem Gesichtspunkt kommt die Evaluation zu folgender Bewertung.

### *Rolle der Regierung im Rahmen von WoV*

Das Regierungskollegium hat seine Rolle im WoV-Prozess noch nicht gefunden. Gegenwärtig werden die Leistungsaufträge wenig diskutiert und kaum verändert. Unseres Erachtens ist die Binnenorganisation der

Regierung<sup>24</sup> wesentlich dafür verantwortlich. Diese ist geprägt vom Kollegialitätsprinzip (Gleichwertigkeit der Mitglieder, Zusammensetzung gemäss Parteienproporz etc.), dem Departementalprinzip (einzelne Departemente lösen die ihnen übertragenen Aufgaben weitgehend unabhängig und autonom, das Regierungskollegium ist ein Zusammenschluss von Departementsspitzen) und der Ablauforganisation (die einzelnen Departemente neigen dazu, sich nur für die eigenen Geschäfte zu interessieren). Diese Eigenschaften der Regierungstätigkeit sind schlechte Voraussetzungen für eine kritische und auf Veränderungen ausgerichtete Behandlung der Leistungsaufträge in der Regierung. Einzelne Mitglieder sind auf Grund der strukturellen Voraussetzungen weder in der Lage noch willens, in wesentliche Teile von Leistungsaufträgen anderer Departemente einzugreifen und diese zu verändern. Vor allem die Ablauforganisation setzt hier klare Schranken: Jedes Regierungsmitglied müsste bei einer Intervention in einen Leistungsauftrag aus einem anderen Departement mit "Retourkutschen" rechnen, was eine Auseinandersetzung um Leistungsaufträge wenig wahrscheinlich macht. Es muss sich in Zukunft zeigen, wie die Regierung mit diesem institutionellen Problem umzugehen vermag. Im Rahmen des WoV-Versuchs wären Experimente in diese Richtung zu begrüssen, um die Grenzen des gegenwärtigen Systems auszuloten.

#### *Rolle der Departemente im Rahmen von WoV*

Die Evaluation hat gezeigt, dass ein Aushandlungsprozess zwischen Departement und Amtsstelle bezüglich der Leistungsvereinbarungen zur Zeit nicht stattfindet. Ebenso existiert mit wenigen Ausnahmen keine wirksame Steuerung der Ämter über das Reporting und Controlling. Verbessert hat sich hingegen der Informationsfluss zwischen Ämter und Departementen.

Die Ursachen für diese kritische Bilanz sind nicht ausschliesslich, aber doch zu einem guten Teil auf der Stufe der Departemente zu suchen: Dort fehlt die Zeit, die inhaltlichen Kompetenzen und bis zu einem gewissen Grad das Verständnis um die zuge dachte Rolle im Rahmen der WoV-Philosophie wahrnehmen zu können. Beim Departement des Innern gilt diese Feststellung vor allem für die Ebene der Ämter, wenn es um die Beurteilung der Kontrakte der Abteilungen geht, hingegen weniger für das Departement als solches, wenn es sich um die Beurteilung

---

<sup>24</sup> vgl. dazu Klöti 1999: Regierung, in: Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, S. 170ff.

der Controllingberichte handelt. Vereinfacht ausgedrückt funktionieren die Departemente heute vor allem als Durchlaufstelle für die verschiedenen Informationen, welche die WoV-Ämter zu Händen des Parlamentes liefern. Eine effektive gründliche Auseinandersetzung mit den Leistungen von WoV-Ämtern geschieht gegenwärtig bei der Projektleitung und den Kommissionen des Parlamentes. Das Departement hingegen nimmt seine Rolle als Leistungsbesteller zu wenig wahr und kann entsprechend die Leistungen auch nicht kontrollieren. Es stellt sich in diesem Zusammenhang grundsätzlich die Frage, wie weit die Trennung zwischen Leistungsbesteller (Departement) und Leistungsersteller (Amt) gemäss WoV-Philosophie in der Praxis überhaupt realistisch ist. Bisher bilden Departemente und ihre Ämter eher eine Einheit und arbeiten sehr eng zusammen. Ob sich unter diesen Voraussetzungen ein neues Verhältnis etablieren lässt, das grundsätzlich von einer kritischen Distanz zwischen Besteller und Ersteller nach Vorbild der Privatwirtschaft ausgeht, ist offen. Zumindest kurzfristig ist dies nicht realisierbar, das haben die Untersuchungen deutlich gezeigt.

### 7.3 Betriebliche Führungsebene (Ämter)

Die Bewertung auf der Ebene der Ämter gliedert sich in drei Teile. Zunächst werden die wesentlichen Erfolge dargestellt und anschliessend auf konzeptionelle Mängel hingewiesen.

#### *Wichtige Erfolge*

Die grössten Erfolge konnte die Einführung von WoV auf der Führungsebene der einzelnen Ämter bzw. Abteilungen erzielen. Diese haben zusätzlichen Handlungsspielraum gewonnen im Bereich Personal, Budget und Produkte. Dieser Handlungsspielraum wird im positiven Sinne genutzt, was sich einerseits in einem veränderten, effizienteren und sparsameren Ressourceneinsatz und in geringerem Masse in Form neuer Produkte niederschlägt. Die Mechanismen des WoV-Gedankens beginnen hier zu spielen und es ist zu erwarten, dass mit zunehmender Projektdauer der Handlungsspielraum weiter ausgelotet werden kann.

Obwohl der Bewegungsspielraum der Ämter namentlich im Personalbereich versuchsbedingt (Stichwort Reversibilität der Entscheide) noch weit von den Sollvorstellungen des WoV-Gedankens entfernt ist, wird er von den Ämtern subjektiv als bedeutsam wahrgenommen. Dies hat einen direkten Einfluss auf die Motivation der Amtsebene, die bei den

vier untersuchten Ämtern hoch zu veranschlagen ist und für das Projekt als ganzes entscheidend sein dürfte. Parallel zum Motivationsschub konnten wir auf der Ebene der Amtsleitungen einen deutlichen Mentalitätswandel feststellen. Dieser geht in Richtung einer stärkeren Kontrolle von Kosten und Leistungen, was unmittelbar mit der Definition der Produkte, der Produktgruppenbudgets, der Leistungsvereinbarung und den innerbetrieblichen Zielvereinbarungen zusammenhängt. Die Ämter haben ein erhebliches Wissen im Bereich WoV aufgebaut, welches ihr Selbstvertrauen namentlich in der Diskussion gegenüber dem Departement gestärkt hat.

#### *Mängel bei Zielen und Indikatoren*

Die Evaluation hat gezeigt, dass in vielen Fällen Ziele und Indikatoren sich sowohl inhaltlich wie auch in Bezug auf die Messebenen (Output, Impact und Outcome) nicht decken. Ein Controlling ist somit vielfach unmöglich, ein Soll-Ist-Vergleich zwischen Zielen und Ergebnissen nicht praktikabel. Dies ist auch in anderen WoV-Versuchen zu beobachten. Insofern ist es nicht aussergewöhnlich, dass nach der ersten Projektphase Korrekturen notwendig sind. Allerdings würde unseres Erachtens das Problem unterschätzt, wenn sich eine Korrektur auf Details beschränken würde. Vielmehr gehen wir davon aus, dass ohne ein einheitliches Konzept zur Definition von Zielen und Indikatoren sich die gleichen Probleme in Zukunft erneut stellen werden. Dies wäre gravierend, weil ohne konsistentes Gefüge von Zielen und Indikatoren die Departemente, die Regierung und das Parlament nicht steuern können.

#### *Mängel beim Personalwesen und bei den Leistungsanreizen*

Ein zweites konzeptionelles Problem des WoV-Versuchs auf der Ebene der Ämter betrifft den Handlungsspielraum der Amtsleitung hinsichtlich des Personals. Zum einen nützen die Ämter den vorhandenen Spielraum auf Grund mangelnder Information und der Restriktionen im Versuch nicht aus. Zum anderen wird der LEBO als Leistungsanreiz kaum oder gar nicht eingesetzt. Damit ist die Personalpolitik als wichtigstes WoV-Führungsinstrument der Ämter stark eingeschränkt.

### **7.4 Beurteilung der Effekte von WoV auf der Wirkungsebene**

Die Evaluation hat den Versuch unternommen, die Effekte von WoV auf die Outputs (Veränderungen der Qualität und Quantität der Lei-

stungen und der Produkte) und Impacts (Reaktionen der Zielgruppen auf die Outputs der Ämter) zu ermitteln. Dieser Versuch ist aus methodischer Perspektive nur teilweise gelungen, und zwar aus zwei Gründen: Erstens ist die bestehende Datenlage bei den Ämtern als Voraussetzung zur Messung von Wirkungen sehr beschränkt. Es wurde eine Reihe von Daten (vor allem die Kundenzufriedenheit) erhoben, um anschliessend nach Veränderungen in Folge von WoV suchen zu können. Dieses Vorgehen war auf Grund der beschränkten Ressourcen nur teilweise erfolgreich. Bei der ISOe liess es sich aus verschiedenen Gründen überhaupt nicht realisieren. Zweitens kämpft eine Messung der Veränderung der Outputs und in besonderem Mass die Erfassung der Impacts mit dem Auftreten von Störgrössen, welche die oft kleinen Wirkungen von WoV überlagern, verwischen oder verzerren. Dieses methodische Problem konnte nur teilweise überwunden werden. Die beiden Gründe (Datenlage, Verzerrung) sind verantwortlich dafür, dass die Aussagekraft der hier präsentierten Bewertung begrenzt ist und nur durch erneute Messungen erhärtet oder widerlegt werden kann.

Welche Bewertung lässt sich trotz der gemachten Einschränkungen vornehmen? Insgesamt sind die von der Evaluation beobachteten Effekte von WoV auf der Wirkungsebene eher klein. Betrachten wir die Sollgrössen als Massstab, so hat der Output überall zugenommen, ebenso die Effizienz. Der Sparbeitrag der WoV Ämter ist ebenfalls beachtlich und liegt vermutlich über dem Durchschnitt der Nicht-WoV-Ämter<sup>25</sup>. Eine Steigerung der Qualität der Leistungen ist nicht einheitlich zu beobachten. Neue Produkte in Folge von WoV waren lediglich in Ausnahmefällen zu beobachten. Hingegen hat die zusätzliche Handlungsfreiheit die Realisierung neuer Dienstleistungen erleichtert. Klar zum Ausdruck kam der Einfluss der Sparanstrengungen des Kantons auf die Outputs. Dieser Effekt hat die Wirkungen von WoV vielfach überlagert. Aus Sicht der Evaluation kritisch zu beurteilen sind die Rückwirkungen des Spardrucks auf die Amtsleitungen. Diese versuchen einerseits mittels WoV die Effizienz zu erhöhen und werden durch die neuen Sparvorgaben sozusagen "auf dem falschen Fuss erwischt": Sie müssen an dem dank WoV reduzierten Aufwand zusätzliche Abstriche vornehmen. Dies hat bereits zu Gegenreaktionen geführt: In den Budgets werden wieder Reserven eingebaut, um für zukünftige Sparübungen gewappnet

---

<sup>25</sup> Die WoV-Ämter erzielten 1998 insgesamt Einsparungen von 7,6% (Differenz zwischen Voranschlag und Rechnung). Nach Schätzung der Finanzverwaltung liegen die Einsparungen der traditionell geführten Ämter zwischen 0 bis maximal 6% des Voranschlages.

zu sein. Damit werden die in Ansätzen vorhandenen positiven Resultate von WoV auf der Outputebene teilweise kompensiert. Diese Entwicklung ist aus Sicht der Evaluation äusserst kritisch zu beurteilen. Der WoV Gedanke im Sinne einer sparsamen und effizienten Output-Produktion wird auf diese Weise geschmälert.

Die Veränderungen von WoV auf der Impactebene sind ähnlich wie die Outputs zu beurteilen. Die Information und die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden mit den Kontakten zur Verwaltung haben in einigen Fällen in Folge von WoV zugenommen. Verantwortlich dafür ist die Zunahme des Handlungsspielraums, die es den Ämtern erlaubte, besser auf die Zielgruppen einzugehen. In der Mehrheit der untersuchten Fälle konnte hingegen keine Veränderung der Kundenzufriedenheit in Folge von WoV ermittelt werden. Auf die Kundenzufriedenheit insgesamt hat WoV somit wenig Einfluss gehabt. Dies ist nicht zuletzt auf das hohe Niveau der Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden zurückzuführen. Erstens sind bei einem sehr hohen Ausgangsniveau Verbesserungen nur schwer realisierbar, zweitens lassen sich Veränderungen relativ schwer ermitteln. In Einzelfällen ist dies jedoch gelungen: Es konnte gezeigt werden, dass WoV dazu beigetragen hat, die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden zu erhöhen.

## 7.5 Summative Bewertung des WoV-Versuchs

Dem Projekt WoV-Solothurn ist es gelungen, in kurzer Zeit wesentliche Bestandteile einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu gestalten und operativ einzuführen: Dies betrifft den Aufbau eines Instrumentariums im Parlament, die Definition von Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen, die Gestaltung der Produkte in den Ämtern und die Diffusion von WoV-Wissen in der Verwaltung. Die zügige Einführung von WoV ist um so höher zu bewerten, als dass der Kanton Solothurn mit zu den Kantonen gehört, die mit der Einführung von WoV begonnen haben und daher nicht auf bestehendes Wissen zurückgreifen konnten. Der Spardruck hat die WoV-Einführung sicherlich nicht erleichtert, was die bisherigen Leistungen in ihrer Bedeutung unterstreicht. Möglich wurde diese Entwicklung durch einen grossen zusätzlichen Zeitaufwand der Amtsleitungen und einer wirkungsvollen Unterstützung derselben durch die Projektleitung WoV. Mit einem Bild lässt sich der gegenwärtige Stand des Projektes wie folgt umschreiben: Die Verwaltung, Regierung und das Parlament haben den Deckel der WoV-Kiste geöffnet, welche die Werkzeuge zur Ausschöpfung der Ent-

wicklungspotenziale in Verwaltung und Politik enthält. Die Akteure haben die Werkzeuge der Kiste entnommen, deren Funktionsweise verstanden und teilweise in der Praxis bereits ausprobiert. Die Versuche sind dabei noch etwas ungenau und die fachgerechte Anwendung der Werkzeuge steht teilweise noch aus.

Betrachten wir die vier untersuchten Ebenen, so ist die Entwicklung in den Ämtern am weitesten fortgeschritten. Das Parlament befindet sich auf dem Weg, am kritischsten ist die Situation auf der Ebene der Regierung und der Departemente zu beurteilen. Hier ist in Zukunft ein größeres Engagement gefordert, soll die Rolle als Leistungsbesteller effektiv wahrgenommen werden. Die Effekte von WoV auf die Outputs und Impacts der Verwaltung sind gegenwärtig noch sehr gering, so weit wir dies auf der schmalen empirischen Basis überhaupt beurteilen können. Unseres Erachtens gibt es hier einen ursächlichen Zusammenhang mit der Rolle von Parlament und Regierung: Die Outputs und die Impacts werden sich erst dann signifikant verändern, wenn Parlament und Regierung effektiv über alle drei Elemente der Leistungsaufträge (Ziele, Budget und Produktgruppen) zu steuern beginnen. Gegenwärtig ist dies praktisch nie der Fall, die geringen Veränderungen auf der Wirkungsebene dürfen unter diesen Voraussetzungen nicht erstaunen.

## **8 Empfehlungen**

Ausgehend von den Beurteilungen unter Kapitel sieben formuliert die Evaluation eine Reihe von Anregungen und Empfehlungen, welche einen Beitrag zur Lösung der aufgeführten Mängel leisten sollen. Die Reihenfolge richtet sich wiederum nach den bereits mehrfach beschriebenen vier Ebenen politische Steuerung durch das Parlament, Führung durch Regierung und Departement, Umsetzung durch die Ämter und Wirkungen bei den Zielgruppen.

### **8.1 Empfehlungen auf Stufe Parlament**

Zur Bewältigung der gegenwärtigen Probleme auf Stufe Parlament empfiehlt die Evaluation, folgende Massnahmen zu prüfen:

- Die gezielte, den Bedürfnissen angepasste Ausbildung der Parlamentsmitglieder ist zu intensivieren. Es ist ein iteratives kontinuierliches Ausbildungskonzept notwendig, das die Fähigkeiten des Parlamentes im Umgang mit den WoV-Instrumenten erhöht. Die zeitliche Verfügbarkeit kann mit einer höheren Entschädigung der Parlamentsmitglieder erzielt werden. Eine solche ist in Diskussion und kann aus der Perspektive der Evaluation nur begrüsst werden. Die Professionalisierung des Parlamentes erhöht dessen Fähigkeit zu strategischem Handeln, stärkt die Unabhängigkeit des Parlamentes und schafft die Möglichkeit zu mehr kritischer Distanz zur Verwaltung.
- Der Ausbau der Parlamentsdienste ist angezeigt. Diskussionen in diese Richtung sind bereits im Gange und sind aus Sicht der Evaluation unbedingt weiterzuerfolgen. Ein stärkerer Parlamentsdienst wird die strategische Ausrichtung der Legislative unterstützen und ihre Abhängigkeit von der Verwaltung im Bereich des Know-how mildern.
- Die Arbeit in den Sachkommissionen ist so zu verändern, dass die kritische Distanz zu der Verwaltung nicht unterschritten wird. Ein Turnussystem in den Kommissionen könnte dabei Abhilfe schaffen, wobei bei den entsprechenden Vorschlägen von einem ständigen und einem wechselnden Teil von Kommissionsmitgliedern ausgegangen wird. Letztendlich wird sich das Dilemma zwischen Sachkenntnis und kritischer Distanz in der Kommissionsarbeit nicht aufheben las-



sen. Da ein Milizparlament wohl nie mit dem gleichen Sachverstand wie ein Amt argumentieren kann, ist bei der Ausgestaltung der Kommissionen der kritischen Distanz Priorität einzuräumen.

- Es ist darauf zu achten, dass die gegenwärtige Spaltung im Parlament nicht grösser wird. Vorschläge, die zu einer Mitgliedschaft aller Parlamentsmitglieder in einer Kommission führen (Verkleinerung des Parlamentes, Ergänzung der Kommissionen bei bestimmten Sachfragen von Fall zu Fall), sind in Vorbereitung und zielen zweifellos in die richtige Richtung. Allerdings wird sich die Trennung des Parlamentes bei einem System ständiger Kommissionen nie aufheben lassen, ja sie ist sogar beabsichtigt. Sachkommissionen haben eine Vorbereitungsfunktion zu Handen des Plenums. In dieser Funktion sind sie unverzichtbar, da es nur so gelingt, knappe personelle Ressourcen des Parlamentes zu bündeln. Das Plenum muss in diesem Sinne immer bis zu einem gewissen Grade auf die Kommissionen vertrauen und ihren Anträgen folgen.<sup>26</sup> Es ist daher weniger die objektive, sondern vielmehr die subjektiv empfundene Trennung in ein Zweiklassenparlament, die es zu bekämpfen gilt. Hier kann nur der Weg über Ausbildung Abhilfe schaffen.
- Das Bereinigungsverfahren zwischen Finanz- und Sachkommissionen muss vereinheitlicht werden. Es gilt eine verbindliche zeitliche Regelung zu finden, die eine Bereinigung der Anträge erlaubt. Das gegenwärtige Verfahren ist formal zwar richtig, die Umsetzung in die Praxis hingegen unbefriedigend. Die Disziplin der Kommissionen (FiKo) muss in dieser Hinsicht erhöht werden. Hingegen raten wir von einer Zusammenlegung von Finanz- und Sachkommissionen zur Vermeidung von Kooperationsproblemen ab. Dies würde das Problem der kritischen Distanz zur Verwaltung noch verschärfen.

## 8.2 Empfehlungen auf Stufe Regierung

Wir sind bei der Bewertung zum Schluss gekommen, dass die strukturellen Voraussetzungen (Kollegialitäts- und Departementalprinzip, Ablauforganisation) eine adäquate Umsetzung von WoV auf Stufe Regierung stark erschweren. Konsequenterweise müssten Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung von WoV auf Veränderungen der Struktur

---

<sup>26</sup> vgl. zu dieser Funktion der Kommissionen Lüthi, R., 1997: Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern, S. 17ff.

der heutigen Regierung ansetzen. Vier Ansatzpunkte möchten wir benennen:

- Die Regierung muss im Rahmen von WoV stärker als Kollektiv führen. Damit sie dafür den notwendigen Freiraum erhält, bietet sich eine stärkere Delegation operativer Aufgaben nach unten (Richtung Departemente und Ämter) an.
- Um das Kollegialitäts- und Departementalprinzip etwas zu mildern, wäre eine Stärkung der Position des Landammanns denkbar. Ein erster Schritt wäre die Aufhebung des Turnussystems, ein zweiter die Schaffung von Freiraum für den Landammann für departementsunabhängige Geschäfte. Modelle in dieser Richtung sind vorhanden, beispielsweise arbeiten viele grössere Städte der Schweiz nach diesem Modell.
- Es ist ein Ausbau der zeitlichen und fachlichen Unterstützung auf Stufe Regierungsrat anzustreben: Ein Ausbau der Staatskanzlei zur besseren Unterstützung der Regierung bei der Behandlung der Leistungsaufträge könnte einen Beitrag zu einer Regierungsreform sein.
- Die Empfehlungen eins bis drei sollten es dem Regierungskollektiv ermöglichen, den strategischen Diskussionen bei der Behandlung von Leistungsaufträgen mehr Raum zu geben.

Wie bereits bei der Diskussion der Befunde im Parlament gilt es auch betreffend der Ebene der Exekutive festzuhalten, dass sich eine Regierungsreform nicht einzig wegen der Einführung von WoV aufdrängt. Die Überlastung der Regierung, ihre Vereinnahmung durch das operative Geschäft und die dadurch vernachlässigte strategische Diskussion ist längst Gegenstand einer breiten nationalen Diskussion und hat bereits verschiedene (auf Bundesebene gescheiterte) Reformbestrebungen ausgelöst.<sup>27</sup> Die Empfehlungen eins bis drei stehen somit durchaus in Einklang mit der an anderer Stelle geforderten vertikalen Erweiterung der politischen Führung.<sup>28</sup> Die Einführung von WoV unterstreicht die Mängel der gegenwärtigen Strukturen, weil das WoV-Konzept relativ hohe Anforderungen an das Regierungshandeln stellt. In diesem Sinne ist die

---

<sup>27</sup> vgl. Linder W., 1999: Schweizerische Demokratie, Bern S. 232ff

<sup>28</sup> Z.B. forderten Petitperre/Rhinow schon 1990 eine zweistufige politische Führung mit einem Direktorium bestehend aus weisungsbefugten Bundesräten und einem Gremium von 10 bis 15 Ministern; vgl. Linder W., 1999: Schweizerische Demokratie, Bern, S. 233

Einführung von WoV nicht alleine Auslöser für eine Regierungsreform, WoV könnte von dieser aber stark profitieren.

### 8.3 Empfehlungen auf Stufe Departemente

Angesichts der Mängel auf Stufe der Departemente bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen von WoV bieten sich grundsätzlich zwei Lösungsvarianten an.

- Eine erste Variante läuft auf eine Verbesserung – wie bei der Regierung - der zeitlichen und fachlichen Kapazitäten bei den Departementen hinaus. Dies würde bedeuten, dass eine inhaltlich stärkere Auseinandersetzung mit den Leistungsaufträgen und den jährlichen Leistungsvereinbarungen stattfindet. Ferner müssten die Departemente ein wirksames Controlling aufbauen. Im Erziehungs-Departement sind Schritte in diese Richtung eingeleitet, beim Departement des Innern laufen die Controllingberichte schon heute beim Departementsvorsteher zusammen.
- Die Lösungsvariante zwei könnte darin bestehen, die Rolle der Departemente als Leistungsbesteller und Controlling-Instanz aufzugeben. Dies würde einen konzeptionellen Eingriff in die WoV-Philosophie darstellen. Die Rolle des Leistungsbestellers müsste entweder die Regierung oder (was wahrscheinlicher ist) das Parlament wahrnehmen. Dieses bildet heute ohnehin im wesentlichen den Gegenpart zu den Ämtern, womit die WoV-Konzeption den faktischen Bedingungen angepasst würde. Das Departement wäre dem Leistungsersteller zuzuordnen und könnte sich auf die Koordination der Aufgaben der einzelnen Ämter beschränken. Diese zweite Variante ist dann zu erwägen, wenn eine Prüfung der Kapazitäten bei den Departementen zum Schluss kommt, dass eine Aufstockung respektive Verlagerung von Ressourcen nicht möglich ist.

Nach Meinung der Evaluation und nach Diskussionen mit den Projektverantwortlichen würde die zweite Variante letztendlich ein Scheitern des WoV-Gedankens bedeuten, weil ein wichtiges Element im System wegfallen würde. Soll WoV in Zukunft zum bestimmenden Konzept der Verwaltungsführung werden, muss Variante eins beschritten werden.

#### 8.4 Empfehlungen auf Stufe der Ämter

Zwei Bereiche müssen vordringlich auf der Stufe Ämter verbessert werden:

- Erstens ist es notwendig, dass die Projektleitung eine einheitliche Systematik vorgibt, an die sich alle Beteiligten bei der Formulierung der Ziele und Indikatoren halten müssen. Eine solche Systematik kann sich an der gängigen Einteilung von Output, Impact und Outcome orientieren<sup>29</sup>. Obwohl diese Begriffe im Projekt regelmässig auftauchen, scheint uns ihre Verwendung nicht einheitlich. Hier gilt es einzusetzen und die Begriffe so zu definieren, dass sie klar und einheitlich Verwendung finden können. Die neu zu entwickelnde Systematik muss zudem sicher stellen, dass sich Ziele und Indikatoren auf der gleichen Ebene befinden. Dabei ist es nicht unbedingt notwendig, dass alle Indikatoren von den Ämtern selber und in kurzen Abständen gemessen werden. Vielmehr braucht es gerade bei den Indikatoren auf der Ebene der Impacts und Outcomes eine Planung, in welchen Abständen, von wem und mit welchen Instrumenten es zu messen gilt. Grob lässt sich sagen, dass je näher die Indikatoren bei den Outcomes liegen, desto grösser die Abstände zwischen den Messungen sein können und desto eher Dritte (z.B. im Rahmen einer Evaluation) mit deren Erfassung zu beauftragen sind.
- Es sind Schritte zu unternehmen, damit der Handlungsspielraum im Bereich Personal tatsächlich ausgenutzt werden kann. Wir schlagen vor, nicht den Versuch zu unternehmen, den LEBO und die Personalrichtlinien für die ganze Verwaltung verändern zu wollen. Vielmehr müsste die Information über die tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten verbessert werden. Das Personalamt muss in diesem Zusammenhang wesentlich stärker und prominenter in das Projekt einbezogen werden. Beim LEBO wäre eine gezielt versuchsweise Schaffung eines grösseren Freiraums zu prüfen (z.B. Erhöhung des maximalen Leistungsanteils beim Lohn von 5 auf 10 Prozent, wie es das Personalamt in einer ursprünglichen Version des LEBO vorgeschlagen hat). Damit keine Schwierigkeiten hinsichtlich der Ungleichbehandlung in der Verwaltung auftreten, müsste der Sinn der Versuchsregelung offensiv kommuniziert und gemeinsam mit dem

---

<sup>29</sup> vgl. dazu z.B. Rieder S.: Ermitteln der Wirkungen öffentlicher Politik, Referat anlässlich der 5. Informations- und Erfahrungsaustauschtagung Projekt FLAG vom 22.6.1999 in Bern, Luzern, 1999; Rieder S., Hirsbrunner D., (in Vorbereitung): System zur integrierten Wirkungs- und Leistungssteuerung, Projekt des Eidgenössischen Personalamtes, Bern.

Personalamt umgesetzt werden. Nach einer Versuchsphase wäre zu klären, wie weit sich diese Regelungen bewähren und auf die gesamte Verwaltung ausdehnen lassen.

### 8.5 Empfehlungen zur besseren Messung der Wirkungen

Die gegenwärtige Datenlage erschwert grundsätzlich die Beschreibung des Outputs und damit verbunden die Messung von Impacts. Wir schlagen zur Verbesserung der Situation folgendes vor:

- Die von der Projektleitung vorgeschlagene Systematik sollte dazu führen, dass die Outputs routinemässig erfasst und die entsprechenden Daten verfügbar gemacht werden. Dies fängt bei der Bewirtschaftung von Adressbeständen an und reicht bis zur Führung von Datenbanken von Empfängern von Subventionen.
- Die Messung der Kundenzufriedenheit nach Massgabe der Outputdaten ist systematisch aufzubauen und mit der Messung von Impacts zu verbinden. Letzteres kann ein Amt nicht alleine durchführen. Gemeinsam mit der Projektleitung ist daher der Beizug externer Fachkräfte angezeigt.

### 8.6 Weiterführung des Versuchs

Das Potenzial des WoV-Konzeptes zur Verbesserung der Verwaltungsführung und deren Wirkungen ist unseres Erachtens sehr gross. Die Möglichkeiten in dieser Hinsicht sind gegenwärtig sicher nicht ausgeschöpft. Eine konsequente Weiterführung auf allen Ebenen ist angezeigt, soll das Potenzial realisiert werden. Gegenwärtig entstehen beachtliche Aufwendungen, weil zwei Systeme parallel laufen. Dies wirft die Frage auf, ob nicht alle Ämter in absehbarer Zeit auf WoV umzustellen sind. Die Evaluation empfiehlt diesen Schritt. Möglicherweise kann es Sinn machen, damit noch ein bis zwei Jahre zuzuwarten, bis einige der grössten Schwierigkeiten gelöst sind. Mittelfristig scheint aber nur eine "alles oder nichts" Strategie sinnvoll. Eine Trennung der Ämter in verschiedene Gruppen, beispielsweise nach dem Vorbild des FLAG-Projektes beim Bund (sogenanntes Vier-Kreise-Modell<sup>30</sup>), erachten wir nicht als sinnvoll.

---

<sup>30</sup> vgl. dazu Ritz A., Rieder S., Jenzer R., 1999: Die Evaluation des Projektes „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG“ in: SGVW Schriftenreihe, Band 39

## Anhang I: Die vier untersuchten Amtsstellen

Amtsstelle	zuständiges Departement	Serie im Pilotversuch	Verwaltungstyp	Produktgruppen (PG) 1999	Personalbestand Ende 1998 in 1/100%	Aufwand 1998 in Fr. 1000.-	Ertrag 1998
<b>Strafanstalt Schöngrün</b>	Departement des Innern	Serie 1 (ab 1.1.1996)	Eingriffsverwaltung	PG Vollzug PG Dienstleistungen PG Konsumgüter	35,5	7041	7151
<b>Ingenieurschule Oensingen, ISOe</b>  (ab 1999 Fachhochschule Solothurn, Bereich Technik)	Erziehungs-Departement	Serie 1 (ab 1.1.1996)	Leistungsverwaltung	PG Ausbildung PG Weiterbildung PG Angewandte Forschung und Entwicklung PG Dienstleistungen	42	8613	2662
<b>Amt für Kultur und Sport, AKS</b>	Erziehungs-Departement	Serie 2 (ab 1.1.1997)	Leistungsverwaltung	PG Kulturpflege und Subventionen PG Kunst- und Kulturförderung PG Museum Altes Zeughaus PG Schloss Waldegg PG Sportfachstelle	17,4 <sup>31</sup>	6453	1787

<sup>31</sup> Personalbestand ohne Abteilungen Archäologie und Denkmalpflege, Zentralbibliothek und Schloss Wartenfels

## Interface

<b>Kantonale Drucksachen- und Lehrmittelverwaltung, KDLV</b>	Staatskanzlei	Serie 2 (ab 1.1.1997)	Querschnittsamt	PG Lagerartikel PG Druckerzeugnisse PG Dienstleistungen	7	5460	2881
--	---------------	--------------------------	-----------------	---	---	------	------

**Anhang II: InterviewpartnerInnen**

<b>Stufe</b>	<b>InterviewpartnerInnen</b>	<b>Anzahl</b>
Legislative	VertreterInnen des Kantonsrates	13
Exekutive	Mitglieder des Regierungsrates	5
Departement	Departementssekretariat, Controlling, Amtschef	5
Amtsstelle	Amtsleitung	4
	Leitung Administration / Produktegruppe / Produkt	14
übrige Verw.	Projektleitung, Personalamt, Ratsbüro	5
KundInnen	der Strafanstalt Schöngrün	8
<b>TOTAL durchgeführte Interviews</b>		<b>54</b>



### Anhang III: Entwicklung des Personalbestandes (bis IV/1998)

#### Strafanstalt Schöngrün

Quartal	Personalbestand (Anz. Vollstellen)	Begründung (gemäss Controllingbericht)
I/96	36,5	
II/96	36,5	
III/96	36,5	
IV/96	36,5	
I/97	38,5	Anstellung von zwei Personen als Ersatz für unfallbedingte Absenzen
II/97	37,5	Abbau einer Ersatzperson
III/97	36,5	Abbau der zweiten Ersatzperson
IV/97	36,5	
I/98	36,5	
II/98	36,5	
III/98	36,5	
IV/98	35,5	eine Pensionierung noch nicht wieder ersetzt

## Ingenieurschule Oensingen

Die Kommentare beziehen sich auf den Personalaufwand pro Produktgruppe und nicht auf den Personalbestand

Quartal	Personalbestand (Anz. Vollstellen)	Begründung (gemäss Controllingbericht)
I/96	28,9	
II/96	29,9	PG Ausbildung: Interne Leistungen für Gemeinkosten-Projekte (Labor Klus, Fachgruppen) verursachen eine leichte Budgetüberschreitung
III/96	33,6	
IV/96	39,3	
I/97	40,3	Minderausgaben im Personal- und Sachaufwand resultieren daraus, dass diese variablen Kosten direkt mit den Erträgen aus Weiterbildungsmassnahmen korrelieren, welche erst ab dem 2. und 3. Quartal umsatzwirksam werden.
II/97	40,1	
III/97	38,9	Auswirkungen der im 2./3. Quartal eingeleiteten Korrekturmassnahmen: Verschiebung von Aktivitäten ins Folgejahr 1998 sowie Zurückhaltung bei der Auslösung von Investitionsvorhaben.
IV/97	41,6	
I/98	43,8	
II/98	44,8	im 3. Quartal gemäss Budget plus 3 Anstellungen um Aktivitäten im Technologiebereich zu verstärken
III/98	42,55	Der Personalbestand ist per 31.8.1998 rund 3 Stellen unter der Budgetvorgabe 1998. Die Evaluation der Dozentenstellen wird sich bis Ende 1998 hinziehen. Es hätten ursprünglich ab drittem Quartal zwei Anstellungen erfolgen sollen, um die Aktivitäten im Technologietransfer zu verstärken.
IV/98	42	HTL musste nicht budgetierte Kosten der FH SO übernehmen (ca. 350'000). Dieser Mehraufwand wurde den Personalkosten belastet. Das Auffangen war möglich, da 3 Dozentenstellen 1998 noch nicht besetzt sind.

**Amt für Kultur und Sport** (exkl. Archäologie und Denkmalpflege (ca.9,5 Stellen) und Zentralbibliothek (34), ab 1998 exkl. Schloss Wartenfels (1))

Quartal	Personalbestand (Anz. Vollstellen)	Begründung (gemäss Controllingbericht)
I/97	19,2	Austritt des Amtsvorstehers
II/97	18,7	Erhöhung Stellenpensen beim Schloss Waldegg um 10%; ein Grossteil des Personalbestandes setzt sich aus kleinen Teilpensen für Aufsichtsdienste und Reinigungsdienste im Schloss Waldegg, Museum Altes Zeughaus und Palais Besenval zusammen.
III/97	19,6	Stelle des Amtsvorstehers im Teilpensum 40% wieder besetzt; Erhöhung Stellenpensen beim Schloss Waldegg: 5%; ein Grossteil des Personalbestandes setzt sich aus kleinen Teilpensen für Aufsichtsdienste und Reinigungsdienste im Schloss Waldegg, Museum Altes Zeughaus und Palais Besenval zusammen.
IV/97	19,75	Ein Grossteil des Personalbestandes setzt sich aus kleinen Teilpensen für Aufsichtsdienste und Reinigungsdienste im Schloss Waldegg, Museum Altes Zeughaus und Palais Besenval zusammen.
I/98	20,22	Ein Grossteil des Personalbestandes setzt sich aus kleinen Teilpensen für Aufsichtsdienste und Reinigungsdienste im Schloss Waldegg, Museum Altes Zeughaus und Palais Besenval zusammen.
II/98	17,4	Ein Grossteil des Personalbestandes setzt sich aus kleinen Teilpensen für Aufsichtsdienste und Reinigungsdienste im Schloss Waldegg, Museum Altes Zeughaus und Palais Besenval zusammen. Die neue Darstellung des Personalcontrollings nimmt auf diesen Umstand Rücksicht. Das Personal nach Aufwand wird jeweils projektbezogen eingesetzt und finanziert. Die damit verbundenen Arbeitspensen sind grossen Schwankungen unterworfen
III/98	17,4	Ein Grossteil des Personalbestandes setzt sich aus kleinen Teilpensen für Aufsichtsdienste und Reinigungsdienste im Schloss Waldegg, Museum Altes Zeughaus und Palais Besenval zusammen. Die neue Darstellung des Personalcontrollings nimmt auf diesen Umstand Rücksicht. Das Personal nach Aufwand wird jeweils projektbezogen eingesetzt und finanziert. Die damit verbundenen Arbeitspensen sind grossen Schwankungen unterworfen
IV/98	17,4	Stelle des Abwart-Stellvertreters wird erst 1999 wieder besetzt (70%); ein Grossteil des Personalbestandes setzt sich aus kleinen Teilpensen für Aufsichtsdienste und Reinigungsdienste im Schloss Waldegg, Museum Altes Zeughaus und Palais Besenval zusammen. Die neue Darstellung des Personalcontrollings nimmt auf diesen Umstand Rücksicht. Das Personal nach Aufwand wird jeweils projektbezogen eingesetzt und finanziert. Die damit verbundenen Arbeitspensen sind grossen Schwankungen unterworfen

**Kantonale Drucksachen- und Lehrmittelverwaltung**

<b>Quartal</b>	<b>Personalbestand (Anz. Vollstellen)</b>	<b>Begründung (gemäss Controllingbericht)</b>
I/97	6	
II/97	6	
III/97	7	Schaffung einer Lehrstelle
IV/97	7	
I/98	6	Abbruch der Lehre
II/98	6	
III/98	7	Wiederbesetzung der Lehrstelle
IV/98	7	