

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Konzeptionelle Grundlagen	5
2.1	Planung und politisches System	5
2.1.1	Staatliche Steuerungsmöglichkeiten	5
2.1.2	Politische Planung in der Schweiz	7
2.1.3	Konkordanz, Kollegialität und Föderalismus.....	12
2.1.4	Der Beitrag von NPM an die politische Planung	14
2.2	Die staatspolitische Konzeption von NPM	16
2.2.1	Innenperspektive: Management und Politik.....	18
2.2.2	Aussenperspektive: Kundschaft und Bürgerschaft	22
2.2.3	Gewährleistungsstaat	26
2.2.4	Staat als Eigentümer im Gewährleistungsstaat	29
2.2.5	Hierarchie oder Nebeneinander von Regierung und Parlament	29
2.3	Das Idealbild der Planung unter NPM	32
2.3.1	Die betriebliche Optik.....	33
2.3.2	Die politische Optik	34
2.3.3	Planung unter der staatspolitischen Konzeption von NPM.....	36
2.4	Konsequenzen für die politische Planung.....	38
3	Führungsgrundlagen	43
3.1	Strategie und Management	43
3.1.1	Verwaltungskultur.....	45
3.1.2	Zielorientierte Führung	47
3.1.3	Kontraktmanagement	48
3.1.4	Von der Leistungs- zur Wirkungsorientierung.....	49
3.2	Hierarchie der Ziele, Aufgaben und Planungen.....	57
3.2.1	Systematisierung der staatlichen Ziele	57
3.2.2	Systematisierung der staatlichen Aufgaben, Ausgaben und Leistungen.....	58
3.2.3	Systematisierung der Planungsfristen und Planungsbereiche	63
3.3	Wirkungs- und Leistungsziele in der Planung	65
3.4	Lernprozesse in der politischen Planung	66
3.5	Konsequenzen für die politische Planung.....	69
4	Problemkreise	71

4.1	Überblick	71
4.2	Die zentrale Frage der Wirkungsorientierung.....	72
4.3	Unklare Zielvorgaben für das Management	78
4.3.1	Zielhierarchie mit Interpretationsspielraum	79
4.3.2	Politische Mitverantwortung der Verwaltung	80
4.3.3	Probleme der Indikatorenbestimmung	81
4.4	Pluralistischer Planungsprozess.....	82
4.4.1	Planung von unten.....	82
4.4.2	Planung von oben.....	83
4.4.3	Externe Einflüsse	85
4.4.4	Einfluss des Parlaments auf die politische Planung	86
4.4.5	Volksrechte bei der Planung?	87
4.4.6	Pragmatisches Vorgehen.....	89
4.5	Rollenverteilung im Staat unter NPM	91
4.5.1	Interdisziplinärer Ansatz.....	91
4.5.2	Steuerungsschienen im Staat.....	95
4.5.3	Rollenverteilung bei der politischen Planung	98
4.6	Entwicklungstendenzen der politischen Planung.....	101
4.6.1	Langfristige Leitbilder	101
4.6.2	Mittelfristige Legislaturplanungen.....	103
4.6.3	Kurzfristige Budgetierung.....	108
4.7	Konsequenzen für die politische Planung.....	109
5	Planung unter NPM – ein Modell.....	111

5.1	Planungshorizonte und Planungsinstrumente	111
5.1.1	Elemente der Planungsschiene.....	111
5.1.2	Legislaturplan	115
5.1.3	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan.....	117
5.1.4	Zusammenspiel von Legislaturplan und IAFP.....	118
5.1.5	Zusammenspiel von politischer Planung und Budgetierung.....	121
5.1.6	Variante: Zweistufige Budgetierung in Regierung und Parlament	123
5.1.7	Exkurs zum Produktgruppenbudget	124
5.2	Die Zuständigkeiten.....	126
5.2.1	Konzeptionelle Vorgaben	126
5.2.2	Die normative Steuerungsschiene.....	128
5.2.3	Die Steuerungsschiene der politischen Planung.....	130
5.2.4	Die Budgetierungsschiene.....	138
5.3	Das Zusammenspiel von Parlament und Regierung	140
5.3.1	Entscheidungsgrundlagen der politischen Planung.....	141
5.3.2	Kommunikationsgefäße und Interventionsinstrumente	141
5.3.3	Weiche und harte Steuerung: die Wirkung der Planung	143
5.3.4	Verantwortungsteilung in der Planung.....	145
5.3.5	Konkretisierung der Planung für das Parlament	151
6	Fazit: Acht Empfehlungen	155
6.1	Empfehlungen für die politische Praxis.....	155
6.2	Empfehlungen für die interdisziplinäre Forschung.....	160

1 Einleitung

Es war einmal ein Land im Spätherbst. Die Einwohnerinnen und Einwohner des Landes bereiteten sich materiell und geistig auf die kommenden Festtage vor.

In den Sitzungszimmern der parlamentarischen Kommissionen des Landes herrschte keine Festtagsstimmung. Hier arbeiteten gewählte Vertreterinnen und Vertreter des Volkes am kommenden Jahr, berieten die Budgets der verschiedenen Departemente und Ämter vor. Unter kurzfristigem Spar-
druck trafen die Verantwortlichen ebenso kurzfristige Kürzungsentscheide, die in den betroffenen Verwaltungsstellen hektische Anpassungen oder aber tief sitzende Frustrationen und offene Rechnungen bewirken würden. Nur wenige wussten wirklich, was sie mit ihren Entscheiden konkret auslösen würden – abgesehen von der finanziellen Wirkung, die sie direkt anstrebten. Dieses Vorgehen wurde von der öffentlichen Verwaltung immer wieder skeptisch beobachtet. Sie musste, wollte sie langfristig überleben, Strategien entwickeln, um sich vor den Eingriffen der Politik zu schützen.

Die Mitglieder des Parlamentes waren mit dieser Methode ebenfalls unzufrieden. Sie kannten die Mechanismen der Verwaltung und wussten aus Erfahrung, dass auf so kurze Frist (in einem Monat begann ja das nächste Jahr bereits) keine Weichenstellungen mehr umsetzbar waren. Die Budgetdebatte wurde deshalb oft mehr als politisches Schauspiel und Ritual denn als echte Steuerung wahrgenommen. Es musste etwas geändert werden.

Die politischen Mechanismen dieses Staates folgten jedoch nicht dem Maschinen-Typ der Organisation. Änderungen liessen sich nicht als einmalige Korrektur-Eingriffe umsetzen, sondern bedingten ein Umdenken aller Beteiligten. Als eines der wichtigsten Ziele definierte die Regierung, gemeinsam mit dem Parlament, eine Ausrichtung der politischen Entscheidung auf eine mittelfristige Entwicklung. Nur so, wurde einhellig festgehalten, könne die politische Steuerung wieder an jener Bedeutung gewinnen, die ihr vom Volk zugemessen wurde.

Doch kehren wir in die Gegenwart, in die Schweiz zurück. Politische Planung, in den Siebziger Jahren im Gefolge der allgemeinen Prognosegläubigkeit und deren Misserfolge diskreditiert, kann ein Weg aus dem oben beschriebenen Dilemma sein. Sie muss jedoch neu gedacht und instrumentalisiert werden. In der vorliegenden Publikation versuchen vier Auto-

ren unterschiedlicher Herkunft (Rechts-, Wirtschafts-, Politik- und Verwaltungswissenschaften), Planung neu zu definieren und als Gefäß für politische Entscheidungen zu gestalten. Planung soll auch einen didaktischen Zweck erfüllen, soll aber vor allem mittelfristige Entwicklungen auf die politische Agenda setzen.

Dabei sollten ideologische Scheuklappen zum Begriff „Planung“ abgelegt werden: Er muss kein „Anti-Schlagwort“¹ sein, und „Politische Planung“ kein Widerspruch in sich. Selbstverständlich sind die Zweifel berechtigt, die gegenüber der Planung im „realexistierenden Sozialismus“ oder der französischen „planification“ bestehen. Andererseits ist Planung ein Bestandteil der Unternehmenspolitik auch in der Marktwirtschaft. Überhaupt sind „Planungsphänomene eine allgemeine Erscheinung menschlichen Lebens“², und dies gilt selbstverständlich auch für das atomistische Individuum der neoklassischen Markttheorie.

Ausgangspunkt unserer Arbeit ist eine entwickelte, genuin *staatspolitische* und auf Schweizer Verhältnisse (2.1, passim) angelegte Konzeption von NPM (2.2). In dieser überlappen sich zwei Steuerungskreise, der politische und der betriebliche. Politische Planung findet primär im politischen Steuerungskreis und in politischer Optik statt, muss aber mit der betrieblichen kompatibel sein.

Politische und betriebliche Führung im Staat folgen nach unserem Modell unterschiedlichen Hierarchien von Zielen und Aufgaben (auch 3.2). Sie werden durch den dynamischen Prozess der wirkungsorientierten Verwaltungsführung miteinander verknüpft, in welchem unterschiedliche Rationalitäten u.a. in Netzwerkverfahren und einem reiterativen Übersetzungsprozess angenähert werden (2.3). Gleichzeitig schlagen wir auch vor, die staatlichen Aufgaben und Ziele sowie die zu deren Erreichung notwendigen Planungs- und Steuerungsinstrumente systematischer zu fassen (3.2).

Unser Buch nimmt eine mittlere Stellung ein zwischen einer blossen Einführung und einer handbuchartigen Anleitung. Es will ein konkretes Konzept vermitteln. Es richtet sich an Parlamentarierinnen und Parlamentarier, an Exekutivmitglieder sowie an Projektbeteiligte. Die Vermittlung notwendiger Grundlagen aus den verschiedenen Disziplinen beschränken wir auf das Wesentliche, wollen es aber nicht unterlassen, auf Problemfelder

¹ LINDER et al., Planung, 190.

² WILD, Grundlagen, 25.

hinzuweisen, die sich aus der komplexen Realität der Planung – gerade auch unter NPM – ergeben. Insbesondere ist zu beachten, dass sich die institutionalisierten Entscheidungsträger in einem pluralistischen Planungskontext bewegen (4.3), in dem neben der offiziellen Steuerung von oben auch eine Steuerung von unten stattfindet und externe Einflüsse wirksam werden.

Die Rollenverteilung bei der politischen Planung folgt einer Mehrzahl ökonomischer, betrieblicher, politischer und rechtlicher Kriterien; dabei ist zu beachten, dass die Planung in dieser Studie zwar im Vordergrund steht, insgesamt aber nur eine Steuerungsschiene neben anderen darstellt, auf welcher staatliches Handeln beeinflusst wird – neben der normativen, der Rechtssetzung und der Budgetierungsschiene (4.5.2).

Im Zentrum steht ein auf unserem interdisziplinären Ansatz beruhendes Modell der Planung unter NPM, zugeschnitten auf den schweizerischen, föderalistischen und in wesentlichen Punkten direktdemokratischen Staat (5). Entscheidende Bedeutung kommt dabei der konsistenten Verknüpfung von lang- und kurzfristiger Planung, v.a. aber auch der griffigen mittelfristigen Gestaltung und Implementierung von integrierter Aufgaben- und Finanzplanung zu. Die Ziele der politischen Planung sollen im Wesentlichen *Wirkungs*-, und nicht nur Leistungsziele sein. Sie geben an, welche Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft durch staatliches Handeln anzustreben sind.

Die Zuständigkeiten sehen wir folgendermassen: Politische Planung ist primär Sache der Regierung; sie trägt dafür die flächendeckende Verantwortung. Insbesondere Legislaturplan und Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung bilden das Steuerungsinstrumentarium der Regierung. Sie dienen gleichzeitig aber auch als Informations- und Kommunikationsgefässe gegenüber der Legislative. Das Parlament bestimmt in erster Linie die Gewichtung unter den Zielen. Das Volk hat diese Aufgabenteilung kritisch zu legitimieren. Die Verwaltung soll die Planung vorbereiten.

Entscheidendes spielt sich an der Schnittstelle von Parlament und Regierung ab (5.3), wobei ersteres primär für die Wirkungs-, letztere aber für die Leistungssteuerung zuständig ist. Von der Zumutung von Scheinkompetenzen ist abzusehen.

Politische Planung unter NPM steht und fällt damit, dass der Plan seinen Part als anerkanntes, ideal platziertes und griffiges Führungsinstrument

spielen kann. An diesem, u.E. minimalen Managerialismus kommt vorausschauende, planende und strategisch ausgerichtete Politik heute nicht mehr vorbei. Wir wollen aber auch aufzeigen, wie dies in pragmatischen Schritten anzugehen ist und wie mit Planung fruchtbare Lernprozesse initiiert werden können.

*

Das vorliegende Buch ist eine Gemeinschaftsarbeit, die aber auch individueller Denk- und Ausdrucksweise der beteiligten Autoren Raum und Geltung verschaffen will. Das Gesamtkonzept und die einzelnen Kapitel sind in mehreren Durchgängen gemeinsam diskutiert und festgelegt worden. Bei aller Harmonie und Freundschaft zwischen den Autoren sind jedoch noch immer einzelne Fragen offen, die je nach Disziplin leicht anders beantwortet würden. Insofern soll diese Publikation auch eine Auslegeordnung möglicher weiterer Forschungs- und Diskussionsthemen sein. Für entsprechende Vorlagen zeichneten die Autoren wie folgt verantwortlich: Daniel Brühlmeier für 1 (tw.), 2.1 (tw.), 6 sowie für den Versuch einer möglichst kohärenten und griffigen Schlussredaktion des Gesamttextes; Theo Haldemann für 2.1.1, 3.2, 4.2, 4.6, 5.1; Philippe Mastronardi für 2.3, 4.4, 4.5, 5.2; Kuno Schedler für 1 (tw.), 2.2., 3.1, 4.3, 5.3.

2 Konzeptionelle Grundlagen

2.1 Planung und politisches System

2.1.1 Staatliche Steuerungsmöglichkeiten

In den letzten 100 Jahren hat sich die moderne Gesellschaft westlicher Prägung durch die gleichzeitige Globalisierung und Individualisierung der gesellschaftlichen Entwicklungen (SIMMEL) stark verändert. Aus dem liberalen Rechtsstaat ist ein sozialer Wohlfahrtsstaat geworden, welcher am Ende des 20. Jahrhunderts vor neuen staatlichen Aufgaben und politischen Herausforderungen steht: Die aktuellen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Probleme entstehen sowohl auf internationaler und nationaler als auch auf regionaler und lokaler Ebene. Aufgrund ihrer Gleichzeitigkeit und Vernetzung können sie nicht mehr allein vom Staat und nicht mehr auf einer einzelnen Staatsebene gelöst werden. Die komplexen und internationalen Problemstellungen wie z.B. der Schutz von Menschenrechten, von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, von Investitionsgütern oder Klimabedingungen erfordern neue, vernetzte Kooperationsformen von Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung auf allen Ebenen. Weltweit verfügbare Informationen und aufeinander abgestimmte Planungen wie z.B. die nationalen, regionalen und lokalen Massnahmen zur Umsetzung der Agenda 21 im Umweltschutzbereich werden so immer notwendiger – aber auch immer schwieriger zu realisieren.

Der sozial-liberale Informationsstaat muss heute feststellen, dass sich nicht mehr alles staatlich, politisch und administrativ bewegen oder verändern lässt. Staat, Politik und Verwaltung müssen sich deshalb im Konzert der globalisierten Gesellschaft mit einer Stimme von vielen begnügen. Sie müssen sich sogar anstrengen, dass sie bei der ansteigenden Informations- und Kommunikationsflut künftig überhaupt noch gehört werden können. Hier drängt sich eine neue ‚Bescheidenheit des Staates‘ (BEYME) auf, aber auch eine Rückbesinnung auf eigene Stärken, d.h. auf die staatlichen Kernfunktionen sowie die politischen und administrativen Kernkompetenzen.

Die sozialwissenschaftliche System-, Steuerungs- und Interventionstheorie diagnostiziert tiefgreifende Veränderungen in der Rolle des Staates sowie in den prinzipiellen *Handlungsmöglichkeiten von Politik und Verwaltung*: In dieser Analyse stellt der postmoderne Staat heute weder die Einheit oder Identität der (post)modernen Gesellschaft westlicher Prägung noch ihre hierarchische Spitze oder ihr steuerndes Zentrum dar. Direkte staatliche

Interventionen und gelingende politische Steuerungsleistungen würden nämlich immer unwahrscheinlicher und müssten folgerichtig als eigentliche „Entzauberung des Staates“ (WILLKE) begriffen werden. Aus dieser systemischen Sicht erscheint der sozial-liberale Informationsstaat bloss als postmoderner Supervisionsstaat, welcher mit seinen Informationen öffentliches Wissen um die komplexen Wirkungsketten und die kontingenten Zusammenhänge in der globalisierten Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt herstellt. Und mit seinen Moderationen könnte und müsste dieser Staat die anderen gesellschaftlichen Teilsysteme zu gemeinsamer Problemlösung anregen und verpflichten – wie etwa beim runden Tisch zur Sanierung des Finanzhaushaltes des Bundes Ende 1998.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Staat, Politik und Verwaltung immer stärker gefordert sind, die *Selbststeuerung* von Wirtschaft und Zivilgesellschaft durch öffentliche Informationen anzuregen und durch öffentliche Moderationen zu synchronisieren. Denn Planung, Steuerung und Kontrolle laufen überall mit eigenen Gesetzmässigkeiten und Geschwindigkeiten ab, sei es zwischen globalisierter Wirtschaft und nationalen Staaten, sei es zwischen nationaler, regionaler und lokaler Staatsebene oder sei es zwischen der politischen und der administrativen Sphäre in einer Staatskörperschaft selbst. Für Staat, Politik und Verwaltung bedeutet dies, nicht bloss die Selbststeuerung der anderen gesellschaftlichen Teilsysteme miteinander zu synchronisieren, sondern zuerst die Selbststeuerung der staatlichen Körperschaften vermehrt zu unterstützen und über alle Staatsebenen hinweg die Sphäre der Politik und die Sphäre der Verwaltung besser miteinander zu synchronisieren. Auch hier ist das öffentliche Wissen um die komplexen Wirkungsketten und die kontingenten Zusammenhänge im schweizerischen System der (halb)direkten Demokratie und des föderalistischen Staatsaufbaus selbst sowie in seinen Beziehungen zur globalisierten Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Umwelt zu verstärken.

Somit erscheint es auch als Aufgabe des NPM, die *Information und Kommunikation* der politischen und der administrativen Sphären innerhalb von staatlichen Körperschaften und zwischen den staatlichen Körperschaften nachhaltig zu verbessern. Die Regierungen bzw. Exekutiven erhalten aufgrund ihrer Scharnierfunktion zwischen Parlament und Verwaltung eine verstärkte Moderatorenrolle zugesprochen, welche sie mit den neuen, von uns vorgeschlagenen Kommunikationsgefässen auch wahrnehmen können.

Weiter muss NPM versuchen, die Informationen des Staates und die Kommunikation mit seinen Bürgerinnen und Bürgern sowie Kundinnen

und Kunden nachhaltig zu verbessern. Statt blosser Verweise auf relevante Rechtsgrundlagen und detaillierter Publikationen von Aufwands- und Ertragskonti ist heute vermehrt Transparenz der staatlichen Kosten und Leistungen sowie ihrer Wirkungen und Nicht-Wirkungen gefordert.

2.1.2 Politische Planung in der Schweiz

Seit den 60er-Jahren ist ein wachsendes "Interesse an konzeptioneller Politik" festzustellen. Dieser Begriff wurde, wohl weitgehend importiert aus der BRD,¹ zum attraktiven Kürzel für eine Politik, die sich der politischen Planung bedient.² Gemeint ist damit vor allem eine Politik, die sich durch einen umfassenden und vorausschauenden Charakter, eine Langfristorientierung und einen entsprechenden Gestaltungsauftrag auszeichnet. Darin inbegriffen war ein (Selbst)Verständnis des Staates, der bewusst und gezielt die gesellschaftliche und z.T. auch wirtschaftliche Entwicklung steuern konnte, sollte und durfte. Die (politische) Planung war damit unweigerlich mit dem Interventions- und Leistungsstaat gekoppelt.

Dieser Optimismus, der allenfalls noch in der Verbesserung der Entscheidungsprozess durch Planung ein technisch-organisatorisches Problem erkennen konnte, erhielt dann aber einen empfindlichen Dämpfer: international durch die Erdölkrise, in der Schweiz zudem gekoppelt mit einer Krise der Staatsfinanzen. Für die Schweiz stellte BIERI 1976 eine „Krise der Planung“ fest, und er sprach von einer „Tendenzwende“, die „auch mit einem gewissen Bewusstseinswandel erklärt werden“ müsse. Letztlich sei gar „zu überlegen, ob das schweizerische politische System überhaupt eine sinnvolle politische Planung“ zulasse.³

HOTZ, einer der Autoren eines früheren Gemeinschaftswerks über politische Planung in der Schweiz, versteht die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft seit dem Zweiten Weltkrieg als „Zwang zur Planung staatlicher Problemlösungen“.⁴ Danach besteht eine enge Wechselwirkung von Wirtschaftsentwicklung und (Wachstum der) Staatsaufgaben durch die Dezentennien, wobei der Infrastrukturnachholbedarf betont wird, der sich „als

¹ Vgl. THEIS in MAYNTZ/SCHARPF, Planungsorganisation, 166 ff.

² Neben dem (wohl eher unattraktiven) Ausdruck „geplante Politik“.

³ BIERI, Politische Planung, 39 f.

⁴ HOTZ, in LINDER et al., Planung, 2. Kap.

Folge der Dynamik der privaten Erwerbswirtschaft“⁵ ergeben habe. Die dabei angewandte Methode entsprach *sektoriellen Fachplanungen*, die in den entsprechenden Ämtern – der klassischen Bürokratietheorie à la WEBER gemäss – im eigenen Zuständigkeitsbereich arbeitsteilig und ohne Blick für die Verwaltung als Ganzes entwickelt wurden. (Zu erinnern ist hier vor allem an die Bereiche Unterricht+Forschung, Strassenbau, Gesundheit.) Auch BIERI betont, dass die „sektoralen Teilplanungen“ als „eine Art politischer Feuerwehrübungen“ sprunghaft zugenommen hätten, aber ungenügend integriert worden seien.⁶

Erste Ansätze für eine *Querschnittsplanung* sind in der Konjunkturpolitik sowie später in der Umweltpolitik auszumachen. In den 70er-Jahren gibt es Ansätze zu konzeptionellen Arbeiten, die bewusst Interdependenzen in einem ganzen Politikbereich berücksichtigen wollten und in den *Bereichsplanungen* in Form der Gesamtkonzeptionen von 1972-74 gipfelten.

Diese Planungsbemühungen betrafen grösstenteils „Wachstumsplanungen“, die als Bereichsplanung mit der Finanzplanung allgemein schlecht oder überhaupt nicht gekoppelt waren. Einen Schritt hin zu *Gesamtplanungen* stellen die Regierungsprogramme und -richtlinien dar, wie sie etwa als Richtlinien für die Regierungspolitik 1967-71 auf Bundesebene oder 1971 resp. 1973 als Regierungsprogramme in den Kantonen Luzern und Aargau initiiert wurden. Hauptanliegen waren dabei das Erfassen und die Koordination der wichtigsten künftigen Aufgaben, das Aufzeigen der grösseren Zusammenhänge zwischen den Politikbereichen und das Bilden einer "integrierenden Klammer" (wenn immer möglich auch von Ausgaben und Aufgaben) sowie idealiter auch das Füllen wichtiger politischer Grundoptionen. Angesichts des Wachstums von Umfang und Komplexität der Staatsaufgaben, aber auch der sich abzeichnenden Finanzknappheiten sollen sie als „neue staatliche Problemlösungsstrategie“ (SCHARPF) bewusst dem „Wildwuchs verschiedener, isolierter Fach-, Bereichs- und Querschnittsplanungen“ entgegenwirken.⁷

Auch sie konnten allerdings nicht verhindern, dass die verbreitete Skepsis und das Misstrauen gegenüber konzeptioneller Politik weiter andauerte und

⁵ Ebd. 77, vgl. auch schon 58 f.

⁶ BIERI, Politische Planung, 40.

⁷ WERDER, in LINDER et al., Planung, 373 (Fallstudie E zu „Regierungsprogramme in Bund und Kantonen“), sowie auch 68 und 212.

in der Politik ein pragmatisch-punktueller Interventionismus weiterhin vorherrschte.

LINDER und seine Mitautoren kommen dennoch bezüglich Stellenwert der politischen Planung zum Schluss, dass diese „sachlich begründet“ und nicht eine Modeerscheinung der Wachstumsphase darstelle. Und auch wenn eine kritische Erfolgsbilanz bislang durchgezogen sei, so dauere der Planungsbedarf weiterhin an – nicht zuletzt auch deshalb, weil Politik auch kaum im Sinne des „planvollen Wandels“ erfolgt sei, sondern wenn, dann schon eher im Sinne einer Legitimationsbeschaffung und als „blosse Ausweitung staatlicher Infrastruktur, entlang dem sozio-ökonomischen Trend“.⁸

Dazu ist aus heutiger Sicht anzufügen, dass dem Konzept der „Planung als einem fortlaufenden, ständigen, sozialen Prozess der stets neuen Problemsuche, Entwicklung von Handlungsalternativen, Entscheidung und Kontrolle“⁹ zwar durchaus zugestimmt werden kann. Doch auch bei einer betont kritischen, ja recht eigentlich diskursiven Näherung an das Thema und bei aller Relativierung von zu umfassenden Planungsansprüchen waren solche Vorstellungen und Prämissen immer noch weitgehend an Globalsteuerungs- und Makrovisionen ausgerichtet. Sie waren auch „analytisch“,¹⁰ so wie es letztlich auch (gestrandete) kritische Planungen wie diejenige von FORRESTER seit den 60er- oder des CLUB OF ROME in den frühen 70er-Jahren ebenfalls waren und blieben.

Gänzlich unthematisiert bleibt im genannten Gemeinschaftswerk die Thematik des amerikanischen Programmbudgetierungssystem (PPBS). PPBS, unter Präsident J.F. KENNEDY ursprünglich für das Verteidigungsdepartement geschaffen, wurde von Präsident L.B. JOHNSON auf die gesamte Staatsverwaltung ausgedehnt. Es stellt somit in der gesamten westlichen Hemisphäre den grössten und wohl auch intellektuell ehrgeizigsten Versuch dar, politische Planung zu betreiben – indem es nämlich Strategische, Programm-, Finanz- und Haushaltsplanung in ein (gewaltiges Informations)System integrierte. Dieses war output- mehr denn inputorientiert, und die Planung wurde um strategische Einheiten herum gebildet.

In den Augen seiner Kritiker ist PPBS gescheitert, und es ist umso schwerer gescheitert, als es grosse Ambitionen weckte. WILDAVSKY schrieb

⁸ LINDER et al., Planung, 175.

⁹ LINDER et al., Planung, 245 ff.

¹⁰ im Sinne von MINTZBERG, Strategic Planning, passim, ebenso zur Kritik an FORRESTER, 375 ff.

1974 in der 2. Auflage seines Standardwerkes *The Politics of the Budgetary Process* vernichtend: „PPBS has failed everywhere and at all times“. Es scheiterte an der mangelnden Messbarkeit und Vergleichbarkeit von Projekten, fokusierte aber gerade deshalb wohl so sehr auf die Quantifizierung von Kosten und Nutzen. Vor allem aber brachte es nie Planung und Programmbudgetierung in einer Weise zu einer Strategie zusammen, die funktionierte. Auch gelang es ihm nicht, das Problem der Zielplanung zu lösen.¹¹

Diese kurze Skizze von PPBS zeigt an, dass es nicht nur einen Prototyp politischer Planung darstellt, sondern auch als „Vorläufer der wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ resp. des NPM gelten darf.¹² Für das weitere Schicksal der politischen Planung dürfte mitbestimmend sein, inwiefern es ihr gelingt, die Anliegen von PPBS aufzunehmen, gleichzeitig aber die dabei begangenen Fehler nicht zu wiederholen und die entsprechend erweiterten Ziele erfolgreich umzusetzen.

PPBS wird in der schweizerischen Literatur unseres Wissens zum ersten Mal bei BIERI aufgegriffen. Für ihn standen damals technische Aspekte im Vordergrund, die er allerdings gänzlich undogmatisch angeht. Er konstruiert ein relativ einfaches Planungsmodell, das von PPBS die Outputorientierung übernimmt. In seinen Schlussfolgerungen ortet BIERI durchaus einen „gewissen Spielraum für technische Reformen“, die allerdings die Institutionen und das Verhalten der (real)politischen Akteure realistisch berücksichtigen müssen und auf die Lösung folgender Probleme ausgerichtet sein sollten:

- a. Schaffung eines ziel- und outputorientierten Gegengewichts im langfristigen Bereich gegen die Fortschreibungstendenz der kurz- und mittelfristigen Planung;
- b. hohe Priorität für die Integration der verschiedenen Planungsschritte zu einem System der Aufgaben- und Ressourcenplanung;
- c. weder sachliche noch methodische oder organisatorische Abkapselung der politischen Planung.

NPM darf wohl für sich beanspruchen, diesen Aspekten wesentliche Beachtung zu schenken, damit diese Forderungen wieder aufzunehmen und einer Lösung entgegenzuführen: NPM ist betont leistungs- oder wirkungs-

¹¹ THEIS, a.a.O., 168. Zur Zielplanung auch ebd. SCHARPF, 107 ff.

¹² SCHEDLER, Ansätze, 15 f.

orientiert, und es misst der Verknüpfung von Aufgaben- und Finanzplanung einen zentralen Stellenwert zu.¹³

Ob es dem NPM gelingt, BIERIS Forderung c) zu erfüllen, hängt wohl wesentlich davon ab, welches Profil des Planers es, bezogen auf den jeweils vorgegebenen Kontext, entwickelt und auch konkret ausfüllt.¹⁴ Schon BIERI warnte vor dem „technokratischen Kraftmeier“ und forderte, die Strukturen und Prozesse der politischen Planung auf das Verhalten der verschiedenen Akteure, die Natur der öffentlichen Aufgaben, den grundlegenden staatlichen Aufbau und den sozioökonomischen Rahmen abzustimmen.¹⁵ Damit verbunden ist auch die Einsicht, dass es keine beste Planungstechnik, keinen „one best way“ (MINTZBERG) geben kann.

Nachdem das Konzept des Planers als apolitisch-objektivem, rationalem Umsetzer vorgegebener Ziele schon im Unternehmensbereich nur sehr bedingt erfolgversprechend ist, ist es umso mehr in der Politik fragwürdig, bei der es sich um eines der komplexesten menschlichen Systeme handelt.¹⁶ In der Politik muss die aus der Unternehmenspolitik zumindest theoretisch vertraute These eines konsistenten und permanenten Sets von Zielen wegen der ihr eigenen Wertepluralität aufgegeben werden. Zudem haben politische Werte und Ziele einen fließenden und sich ändernden Charakter; ein gewisses, natürlich erstrebenswertes Gleichgewicht über die Zeit kann am ehesten wohl über eine „sequential attention to goals“ im Sinne von CYERT/MARCH,¹⁷ d.h. einer zeitweisen, aus der jeweiligen Situation geprägten Zielverfolgung, erreicht werden.

¹³ Vgl. hier 5.1, s. auch HALDEMANN, Planung und Budgetierung, 203 ff., und neuerdings MASTRONARDI, Gewaltenteilung unter NPM, 450.

¹⁴ BIERI selbst war lange gegenüber Vorläuferformen des NPM eher skeptisch (vgl. Handlungsspielräume, 119). Zum kontextgebundenen Profil des Planers s. grundlegend MINTZBERG, Strategic Planning, Kap. 6.

¹⁵ a.a.O., 49 und 40.

¹⁶ MINTZBERG, Strategic Planning, 194: "Government is, of course, among the most complex of human systems".

¹⁷ Theory of Firm, 118. Vgl. auch hier weiter unten 2.3.2.

2.1.3 Konkordanz, Kollegialität und Föderalismus

Konkordanz, Kollegialität und Föderalismus sind prägend für das politische System der Schweiz und sie haben unterschiedliche, durchaus differenziert zu betrachtende Auswirkungen auf die politische Planung.

Das *Konkordanzprinzip*, das in der Schweiz alle wichtigen gesellschaftlichen und politischen Kräfte an den politischen Entscheidungen mitwirken lässt und den Kompromiss zwischen diesen anstelle des Mehrheitsprinzips vorzieht, äussert sich in vielen Facetten: Mehr-, ja sogar Allparteienregierungen; Parteienkonkordanz ohne eigentliche Koalitionsvereinbarung; hoher Stellenwert des vorparlamentarischen Verfahrens; Gerichts-, Kommissions- und Verwaltungsproporz; Verzicht auf Mehrheitsentscheide. Alle diese Elemente erschweren tendenziell die Planung, bei der ohnehin schon die Konsensbildung schwieriger ist als bei der herkömmlichen Politik.¹⁸ Insbesondere positive Koordination erscheint darin äusserst schwierig herzustellen, und zwar aufgrund gegebener bürokratischer Strukturen, deren Ausdifferenzierung und Spezialisierung wegen der Zunahme der Staatstätigkeiten noch verstärkt wird. In der Schweiz wird dies allerdings durch strukturelle Besonderheiten, insbesondere die Kleinheit der Verwaltungen und damit die Polyvalenz der Beamten, wieder entschärft.

Die Konkordanz erscheint aber insgesamt als „eine zusätzliche Schranke der Politikplanung“¹⁹ und es gibt fast keinen Aspekt des „helvetischen Malaise“, der nicht mit ihr in Verbindung gebracht werden kann: Innovationsschwäche; Ausklammerung, Verdrängung und Vertagung aller nicht kompromissfähigen Probleme; Dominanz der Wirtschaftsverbände, vor allem im vorparlamentarischen Verfahren u.a.m. Insbesondere schwächt sie auch die Rolle und die Macht des Parlaments im Planungsprozess.

Die Einschätzung des *Kollegialsystems*,²⁰ der grundsätzlichen Gleichstellung der Regierungsmitglieder und deren Kollektivverantwortung (Bundes-

¹⁸ WERDER, in LINDER et al., Planung, 155 f.

¹⁹ LINDER et al., Planung, 241. In der Gesamtbetrachtung hat die Konkordanz für LINDER auch positive Auswirkungen, und er plädiert zum Schluss nicht für eine Abschaffung der Konkordanzdemokratie (wie etwa immer noch am prominentesten GERMANN, Politische Innovation), sondern für eine Suche nach immanenten Verbesserungsmöglichkeiten des Konkordanzsystems (243).

²⁰ Hierzu immer noch grundlegend, weil höchste theoretische Erkenntnis mit praktischem Sachwissen verbindend, EICHENBERGER, Kollegialsystem. S. neuerdings auch EHRENZELLER, Kollegialität, und NUSPLIGER, Kantonsregierungen: Er be-

rat und grosse Mehrheit der Kantonsregierungen), ist bezüglich Planung hingegen sehr viel positiver. Der Exekutive werden im schweizerischen System recht grosse Fähigkeiten für langfristige und umfassende, aktive Politik attestiert,²¹ nicht zuletzt wegen ihrer Unabhängigkeit und Behauptungsfähigkeit. Der Kollegialregierung kommt konkret die zentrale Aufgabe der Steuerung und Koordination der Planungsarbeit und der Entscheidung zu. Aber auch für die Integration als weiterem wesentlichen Planungsaspekt erscheint sie an sich als günstige Vorgehensweise, die im Ausland etwa durch Stärkung des Kabinettsprinzips angestrebt wird.²²

Fällt diese wesentliche Koordinations- und Integrationsleistung der Regierung aus, so wird der Misserfolg grosso modo der zentrifugalen Tendenz der Departementalisierung zugeordnet, welche dem Kollegialsystem innewohnt und es richtiggehend unterhöhlen kann. Die Beratung der Regierungen geschieht dann weniger als Kollegium denn als Versammlung von Direktionsvorstehern, in der das Ressortprinzip dominiert. Auch hier wird dann, wie schon vorher in der ohnehin von Ressortpartikularismus und -egoismus geprägten Verwaltung, nur „negative Koordination“ geleistet. Damit bleibt der inhaltliche Einfluss der Regierung auf die Planung gering und die Steuerungsfunktion ungenügend ausgeschöpft. Die politischen Vorentscheidungen werden durch die Verwaltung getroffen; die Exekutive verkommt zur primär registrierenden Ratifikations- oder Vetoinstanz. Zudem schränkt der Proporz die Möglichkeiten und die Bereitschaft zu eindeutigen Alternativen ein.

Drei Behelfe werden entsprechend seit mindestens einem Vierteljahrhundert artikuliert,²³ aber es scheint, dass erst NPM damit richtig ernst macht:

- ♦ die dringende Entlastung der Regierungen von unwichtigeren Geschäften, eventuell auch der Ausbau der Stabsdienste für die Gesamtregierung;

zeichnet Kollegialregierungen als „wirkungsvolle Problemlösungsinstanzen“ (11), empfiehlt aber auch eine Stärkung der Präsidialfunktion (6 f.) und betont die Wichtigkeit departementsübergreifender Sachkenntnisse und Durchsetzungskraft.

²¹ LINDER, Planung, 193.

²² In diesem Sinne auch HOTZ/WERDER, in: LINDER et al., Planung, insb. 91. Vgl. auch EHRENZELLER, Kollegialität, insb. Anm. 10 mit neueren Literaturangaben.

²³ Vgl. LINDER, Planung, 193 ff. und passim (WERDER, 374), vor allem aber auch EICHENBERGER.

- ♦ das Einräumen von notwendiger Zeit zur Analyse und das Ausnützen des richtigen Zeitpunktes (timing) bei neuen Problemlösungen;
- ♦ die Formulierung von Regierungsprogrammen als zentralem Planungsbehelf, nicht zuletzt auch gegen die Führungsschwäche des Kollegiums, die aus zunehmender Departementalisierung resultiert.

Wir haben in der Schweiz im Weiteren von einem *föderalistischen* Staatsaufbau auszugehen. Für die Planung bedeutet dies, dass sie als "Mehrebenen-, Mehrstufenplanung" erfolgen muss. Gemeinhin wird dies als Erschwernis betrachtet; in Anlehnung an Scharpf droht gar „Überflechtung“.²⁴ Dies muss allerdings nicht so sein: Föderalismus kann durchaus auch ein vorzügliches Instrument sein, fiskalische Äquivalenz – im Sinne möglichst grosser Übereinstimmung und Deckungsgleichheit von Entscheidungs-, Finanzierungs- sowie Nutzungs- und Vollzugskompetenzen – zu ermöglichen und zu gewährleisten.²⁵ Zudem sind kleine, bürger- und kundennahe Einheiten in der Regel besser handlungs- und stärker lernfähig. Gerade für Kantone wird aber prominent erkannt, dass sie sich auch mit der Aussenwelt zu vernetzen, mithin eine „Öffnung nach aussen“ zu betreiben haben.²⁶

2.1.4 Der Beitrag von NPM an die politische Planung

In all diesen drei Schlüsselbereichen schweizerischer Politik kann der bislang abschätzbare Beitrag von NPM in Bezug auf Planung(sfähigkeit) als grundsätzlich positiv bilanziert werden: NPM optimiert, ja verbessert sogar qualitativ die Planung. Regierungen, die sich einer Reform im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verschrieben haben, geben sich klarere strategische und zielorientiertere Vorgaben und sind deshalb auch besser fähig, ihre Politik zu führen und zu steuern. Die Führungstauglichkeit des Konkordanz-, resp. Kollegialsystems könnte gar durch eine Stärkung der Präsidialfunktion sowie vor allem auch durch Anstrengungen einer entsprechenden, NPM-kompatiblen und flexiblen politischen Planung durchaus noch verbessert werden. Entsprechende Regierungs-

²⁴ LINDER, in LINDER et al., Planung, 235.

²⁵ Vgl. schon René L. FREY, Konzept, passim, oder - auch grafisch hilfreich - MEIER, „Das heutige System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“, in: MÄDER/SCHEDLER (Hg.), Perspektiven, 67.

²⁶ NUSPLIGER, a.a.O., 9 f.

reformen sind in der Regel auch von Reformen auf Verwaltungs- und Parlamentsebene begleitet.

Gleichzeitig kann es dabei durchaus geschehen, dass im Schutze des (nichtöffentlichen) Kollegialprinzips die interne Entscheidungsfindung gerade auch auf der Zielebene härter wird und anstelle einer vagen, oft nicht ausgesprochenen oder vielleicht nicht einmal voll wahrgenommenen Konfrontationsvermeidung tritt, welche die oft beklagten diffusen Zielformulierungen begünstigte. Hier muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass Chancen und Risiken konkreter Politik – gerade im Kollegialsystem – immer auch wesentlich von den Charakteren der beteiligten Personen abhängen, und nie nur das Ergebnis einer institutionellen und prozessualen Normierung sind.

Insbesondere die Erarbeitung und Formulierung von Legislatorschwerpunkten kann dazu dienen, einerseits den Zielfestlegungsprozess offener und schärfer zu machen, andererseits aber auch eine in aller Regel parteipolitisch heterogen zusammengesetzte Kollegialregierung im Grundsätzlichen zusammenzubringen. Die Regierung legt darin themenbezogen und departementsübergreifend die politischen Schwerpunkte und Prioritäten einer Legislaturperiode fest. Zuhanden des Parlaments und der Öffentlichkeit dienen sie als Informationsinstrument; der Regierung selbst vor allem aber als Mittel zur Planung, Steuerung und Kontrolle der eigenen Zielerreichung.

Damit solche Schwerpunktsetzung auch auf die Verwaltung durchschlägt, braucht es in einer konsequenten Weiterführung und Entsprechung zudem ein zentrales mittelfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument in Form einer Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung.²⁷

Auf der föderalistischen Ebene zwischen Bund und Kantonen ist vor allem der Neue Finanzausgleich (NFA) bestrebt, ziel- und wirkungsorientiertem Handeln Raum zu verschaffen. Einerseits soll dies dadurch erreicht werden, dass er Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen soweit wie möglich entflechtet und die Verantwortlichkeiten der beiden Staatsebenen klärt, andererseits aber auch dadurch, dass im verbleibenden Verbundbereich neue Leistungs- und Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen die instrumentelle Basis dafür bilden, strategisches und operatives Handeln besser zu trennen.

²⁷ Vgl. BRÜHLMEIER ET AL., NPM für das Parlament, 303 f.

2.2 Die staatspolitische Konzeption von NPM

Das New Public Management, wie es die internationale Diskussion immer wieder dominiert, ist als Konzept für eine Staatsform entwickelt worden, die nicht mit der schweizerischen übereinstimmt. Vielmehr basiert es auf dem Westminster-Modell Grossbritanniens und Neuseelands, der beiden Ursprungsländer der ersten NPM-Formen. Seine Hauptcharakteren lassen sich wie folgt zusammen fassen:²⁸

- ♦ *Parlamentarische, repräsentative Demokratie:* Ein einmal gewähltes Parlament – und damit auch die Regierung, sofern sie eine klare Mehrheit hat – verfügt über eine grosse Machtfülle. Die Möglichkeiten des Volkes, direkt in die Politik Einfluss zu nehmen, sind sehr beschränkt. Die Regierung wird in der Regel nicht direkt gewählt.

In der Schweiz bestehen dagegen mannigfaltige Möglichkeiten des Volkes bzw. von Interessengruppen, politische Entscheide zu beeinflussen oder zu boykottieren. Regierungen werden – zumindest auf kantonaler Ebene – direkt vom Volk gewählt, was ihnen eine starke, eigenständige politische Position verleiht. Die Entscheidungswege sind in diesem Umfeld ungleich komplexer.

- ♦ *Konkurrenzdemokratie:* Schafft es eine Partei, sich eine Mehrheit im Parlament zu sichern, so kann sie grundsätzlich ihre Politik nach Belieben gestalten. Die wichtigste Restriktion ist die nächste Wiederwahl. Eine top-down-Durchsetzung von Politik ist relativ einfach.

In der Schweiz führt das Konkordanzsystem dazu, dass schon im Vorfeld der Politikformulierung die Mehrheitsfindung bei möglichen Koalitionspartnern zu ersten Kompromissen führt. Eine Opposition im eigentlichen Sinne gibt es nicht, da alle grossen Parteien in der Regierung vertreten sind.

- ♦ *Präsidialsystem:* Die Regierung wird von einem Ministerpräsidenten oder einer Ministerpräsidentin geführt, die über recht grosse Steuerungsmacht verfügt. Der einzelne Minister bzw. die einzelne Ministerin wird in das Kabinett berufen.

In der Schweiz wird im Bund und in den Kantonen das Präsidium in der Regel in einem Turnus weitergegeben; der oder die Vorsitzende hat primär repräsentative Aufgaben und funktioniert als *primus inter pares*. Dies erschwert die Führung in der Regierung erheblich, denn auch hier

²⁸ Vgl. dazu auch HALDEMAN, NPM, 31 ff.

müssen Mehrheiten über Kompromisse (bzw. über gegenseitige „Nicht-Einmischungs-Pakte“) gefunden werden.

- ♦ *Berufsparlamente*: Wer in ein Parlament gewählt ist, gibt den angestammten Beruf auf, d.h. die Volksvertretung wird zum Beruf. Verstrickungen mit der Privatwirtschaft sind nicht gerne gesehen; ein Parlamentsmitglied sollte unbestechlich bleiben.

In der Schweiz sind vielfältige Verflechtungen vorprogrammiert, da die Parlamentsmitglieder nur teilzeitlich eingebunden sind. Die berufliche Herkunft ist damit offizieller Bestandteil der politischen Auswahl von Kandidierenden.

- ♦ *Case Law*: Ein öffentliches Recht, das auf einem formellen Grundgesetz basiert, gibt es nicht. Vielmehr werden Präzedenzfälle für aktuelle Entscheide herangezogen.

In der Schweiz besteht ein feinmaschiges, kodifiziertes Recht mit einem hochgehaltenen Legalitätsprinzip, das die Verwaltung in ein recht enges juristisches Korsett zwingt.

In der Kombination führen diese Unterschiede dazu, dass in der Schweiz eine gänzlich unterschiedliche politische Kultur vorherrscht als in Grossbritannien oder in Neuseeland – wenn auch das Agieren der Politikerinnen und Politiker durchaus vergleichbar zu sein scheint.²⁹ Unsere Parlamente sehen sich in der Rolle einer eigenständigen politischen Instanz ähnlich dem US-amerikanischen „checks and balances“-Konzept, während das neuseeländische Parlament primär die Entscheidungen der Regierung sanktioniert. Im Gegenzug verfügen die (kantonalen) Regierungen in der Schweiz über grosse politische Eigenständigkeit durch die direkte Volkswahl; in einigen Kantonen sieht die Regierung im Parlament eine Art Opposition, und die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament ist sehr formell und von Misstrauen geprägt.

Gleichzeitig werden – zumindest bis heute – grosse parteipolitische Differenzen durch die Beteiligung aller grossen Parteien an der Regierung auf recht pragmatischer Ebene ausgetragen. Die relative Konstanz der politischen Verhältnisse unterstützt diese Zurückhaltung weiter – klassenkämpferische Töne gehören weniger zum schweizerischen politischen Geschehen als etwa zum deutschen. Dies erklärt, weshalb die „reine“ Umsetzung

²⁹ ABROMEIT, in: ABROMEIT/POMMEREHNE, Staatstätigkeit, 181.

unterschiedlicher Staatsideen in unserem Land weit weniger weit gediehen ist als in anderen Ländern, was auch für das NPM zutreffen dürfte.

In diese Ist-Situation ist das schweizerische NPM, die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, eingebettet. Sie wird jedoch nicht als unveränderbar wahrgenommen, sondern mit dem NPM werden wesentliche Änderungen an der Staatsidee vorgenommen. Zu Recht wird daher auch gesagt, das NPM könne nicht nur eine Verwaltungsreform sein, sondern es müsse auch eine Staatsreform anstreben.³⁰ In der internationalen Diskussion wird für solche breiteren Ansätze auch der Begriff des *New Public Governance*³¹ verwendet, um sie von NPM-Modellen abzugrenzen, die sich allzu sehr auf betriebswirtschaftlich-ökonomische Aspekte beschränken. Wir haben uns entschieden, diesen begrifflichen Schritt nicht nachzuvollziehen, sondern das NPM als solches breiter zu fassen, da es in der „engen“ Version für die Schweiz nur sehr beschränkt praxistauglich sein dürfte.

In diesem Umfeld zeigt sich immer deutlicher, dass das reine Verwalten die Grenzen seiner Wirksamkeit erreicht hat. Sowohl in der Politik wie auch in der Verwaltung ist ein Bedürfnis nach aktiverer Führung festzustellen. Zumindest für die Verwaltung liefert die Management-Theorie dazu wichtige Hinweise und Methoden, die in angepasster Form für staatliche Institutionen übernommen werden können. Aber auch für politische Gremien sollten die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft geprüft und wo sinnvoll übertragen werden. Die Betriebswirtschaftslehre bringt damit eine echte Bereicherung für die eingespielten Mechanismen im politisch-administrativen System, wenn sie auch nicht zur beherrschenden Disziplin werden darf.

2.2.1 Innenperspektive: Management und Politik

In der klassischen Verwaltungslehre eines MAX WEBER, aber auch etwa in der Praxis eines WOODROW WILSON, dem amerikanischen Politologen und Präsidenten im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts (1913-1921), wurden Verwaltung und Politik strikt voneinander getrennt. Nach dieser Vorstellung ist die Verwaltung der verlängerte Arm der Politik und damit unpolitisches Vollzugsorgan, d.h. sie belässt der Politik volle Gestaltungsfreiheit in ihren Entscheiden. Auch in der US-amerikanischen Realität hat sich eine

³⁰ Vgl. MASTRONARDI/SCHEDLER, NPM, 65.

³¹ Vgl. NASCHOLD/JANN/REICHARD, Innovation, 92 f.

solche Trennung jedoch nie wirklich umsetzen lassen, und die neuere Policy-Forschung zeigt, dass die Verwaltung in verschiedenen Phasen des Politik-Prozesses einen erheblichen Einfluss ausübt. Verwaltung ist damit faktisch immer ein Stück weit politisch, weshalb sich Politik auch für Verwaltung interessiert. Trotzdem wird dieses Ideal einer klaren Trennung von Politik und Management im anglo-amerikanischen Raum – gerade in den City-Manager-Modellen auf lokaler Ebene mit recht grossem Erfolg – weiterhin angestrebt, was sich auch im NPM niederschlägt.

Allerdings wird – zumindest in neuerer Zeit – im Zusammenhang mit dem NPM in der Schweiz eine modernere Formulierung gewählt: nicht die *Trennung* von Politik und Management, sondern die klare Zuweisung von Rollen und Verantwortlichkeiten soll mit dem NPM erreicht werden.³² Parlament, Regierung und Verwaltung sollen sich auf ihre Kernaufgaben besinnen und in ihrem „angestammten“ Zusammenspiel durch bessere Instrumente in der Erfüllung ihrer Funktionen unterstützt werden.

Wichtig ist bei alledem zu erkennen, dass Politik und Management nach unterschiedlichen Rationalitäten funktionieren. Sie sind unterschiedliche Systeme, deren Elemente in verschiedenen Sprachen kommunizieren und die nach verschiedenen Regeln zusammenspielen. Dies ist eine Ursache für viele Missverständnisse im Rahmen der Reformen: Was im einen System Sinn macht, kann im anderen sinnlos sein. Mehrheitsfindung, wie sie für das politische System typisch und zentral ist, existiert als solche im Management-System kaum und macht nur unter anderen Vorzeichen (z.B. Mitarbeiter-Beteiligung) Sinn. Auch in die entgegengesetzte Richtung lassen sich Beispiele finden, so etwa im Zusammenhang mit der Kostenrechnung: Der aus dem Management-System entnommene Kostendeckungsgrad macht für die Politik nur dann Sinn, wenn er als Argument für einen politischen Entscheid, z.B. eine Gebühren-Erhöhung, hinzu gezogen werden kann. Lassen sich die Gebühren aber nicht erhöhen, so verliert das politische System sein Interesse an der Management-Information „Kostendeckungsgrad“. Wie Beispiele in der Schweiz zeigen, kann dies so weit gehen, dass die Kostenrechnung als Ganzes von der Politik abgelehnt wird, wenn sie nicht die gewünschten Ergebnisse bringt.

Frühe Publikationen zum NPM in der Schweiz argumentierten stark aus der Management-Perspektive, um gegenüber der herrschenden (einseiti-

³² Vgl. die ausführliche Diskussion bei MASTRONARDI/SCHEDLER, NPM, 90 f.

gen) Politik-Bürokratie-Sicht einen Kontrapunkt zu setzen.³³ Dies wiederum wurde von Vertretern anderer Disziplinen als eine Art Imperialismus des Managements gegenüber dem politisch-administrativen System interpretiert und folgerichtig abgelehnt. Erst die Bemühungen, die für das politisch-administrative System notwendigen (und bislang tatsächlich vernachlässigten) Elemente des Managements in eine Form zu giessen, die auch vom politisch-administrativen System selbst als sinnvoll erkannt wird, haben hierzulande einen wesentlichen Fortschritt des NPM zu einem praxistauglichen Konzept gebracht.³⁴

Das moderne NPM versucht nun, ein Bündel von Instrumenten zu entwickeln, das jedem System die geeignete Information zur Verfügung stellt, so dass Politik und Management effizienter und effektiver nebeneinander existieren können. Zwar wird der Primat der Politik nicht grundsätzlich in Frage gestellt, doch wird dem Management ein grösserer und wichtigerer Stellenwert beigemessen als bis anhin. Management definiert sich dabei – abgrenzend zum Verwalten – durch ein proaktives, selbständiges und in der Wahl der Mittel freies Handeln einer verantwortlichen Person oder Instanz. *Verwaltungsmanager* verfügen per definitionem über einen erheblichen Handlungsspielraum, tragen damit aber auch die Verantwortung für die Resultate ihres Handelns. Sie haben Ziele zu erreichen, die ihnen von der Politik vorgegeben werden.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Management nur dann stattfinden kann, wenn die Politik bewusst Freiräume für die Manager schafft, in denen sie ihre Kompetenzen einsetzen können. Dies wurde im frühen NPM in der Schweiz als „Trennung von Politik und Management“ bezeichnet – mit der Meinung, dass sich Politik bewusst aus bestimmten Management-Bereichen heraushalten soll und umgekehrt. Die Versuche, NPM als blosses Management-Modell für die Verwaltung auch in den politischen Bereich einfliessen zu lassen, haben in der Schweiz deutlich gemacht, dass dies nicht Erfolg versprechend ist. In den diversen Projekten zeigt sich, dass beide Rationalitäten eine eigenständige Daseins-Berechtigung haben, und dass Wege und Mittel gefunden werden müssen, um die beiden Welten miteinander zu verbinden.

³³ Vgl. BUSCHOR, WoV, 9 ff. und SCHEDLER, Anreizsysteme, 41 ff.

³⁴ Diese „integrierende“ Arbeit wurde dabei primär in der Praxis vorgenommen, auf theoretischem Niveau jedoch auch in der interdisziplinären Forschung.



Schematisch kann dieses Zusammenspiel wie in Abbildung 1 dargestellt werden: ein politischer Kreislauf dreht sich um politisch wichtige Themen der Steuerung wie Politikgestaltung, Zielvorgaben und –konkretisierung, Wirkungsdarstellung und –beurteilung, auf die wiederum eine Reaktion in der Politikgestaltung folgt. Ein Management-Kreislauf nimmt die Zielkonkretisierung auf, setzt diese Ziele um, führt sie aus, misst deren Erreichung und stellt sie dar. In einem überlappenden Feld treffen sich politische und Management-Rationalität, können jedoch nicht miteinander zu kommunizieren, ohne dass eine „Übersetzung“ erfolgt. Aus dem betrieblichen Controlling werden jene Informationen gezogen, die für die Politik von Bedeutung sind, und aus politischen (Wirkungs-)Vorgaben werden (Leistungs-)Ziele herunter gebrochen, die für eine wirksame Steuerung der Verwaltung unentbehrlich sind.

Was in der Grafik plausibel und recht einfach aussieht, ist in der Praxis ein andauerndes Ringen um verständliche Information, konkrete Ziele und gegenseitige Aufklärung über Soll- und Ist-Werte. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass nicht alle Beteiligten gleiches Interesse an Transparenz haben. Im schweizerischen System können aber zumindest die Rollen so verteilt werden, dass klare Zuständigkeiten entstehen. Während im Parlament die politische Rationalität überwiegt und in der Verwaltung eine Management-Rationalität das Geschehen bestimmt, steht die Regierung an der Schnittstelle zwischen Management und Politik.

Die im Modell enthaltene Trennung von Wirkungs- und Leistungszielen wirkt bisweilen etwas künstlich. Sie ist Ausfluss des Bestrebens, die für eine Institution jeweils wichtige Information bereit zu stellen und gleichzeitig eine klare Zuständigkeitsordnung zu schaffen. In der Praxis dürften wohl einzelne Abweichungen vom Idealmodell notwendig werden, um zu einem handhabbaren Modell zu gelangen. Werden nämlich Wirkungsziele zu abstrakt und zu langfristig festgelegt, verliert das Parlament an Einfluss und Interesse an diesen Inhalten. Legt das Parlament hingegen detaillierte und konkrete Leistungsziele fest, schränkt sie die Regierung zu sehr in ihrer Führungsaufgabe ein. Hier den richtigen Mittelweg zu finden, ist nicht eine wissenschaftliche Disziplin, sondern eine politische Kunst. Unser Modell liefert dazu lediglich die notwendigen Faustregeln.

2.2.2 Aussenperspektive: Kundschaft und Bürgerschaft

Der niederländische Politologe Walter Kickert schreibt in einem Aufsatz über das NPM in der Schweiz, dass er von der systematischen und grundlegenden Diskussion zu NPM beeindruckt sei. Eine solche hätte in den Niederlanden nie stattgefunden. Vielmehr seien die ganzen Reformen einfach dem Beispiel der Privatwirtschaft folgend eingeführt worden, ohne die Konsequenzen vorgängig auf akademischem Niveau zu diskutieren.³⁵ Unsere eigenen Erfahrungen aus internationaler Tätigkeit zeigen, dass die interdisziplinäre Debatte tatsächlich eine Stärke der Schweiz bei der Weiterentwicklung des NPM für unser Land ist. Dies zeigt sich unter anderem in der differenzierten Betrachtung des Kundenbegriffs, der im anglo-amerikanischen Raum oft pauschal propagiert oder abgelehnt wird.

³⁵ Vgl. KICKERT, Zwitterland, S. 392 ff.

Dabei sind die beiden Begriffe des Kunden und des Bürgers ein klassisches Beispiel für die Abgrenzung von politischem und Management-System. Sie sind in sehr unterschiedliche logische Konzepte eingeflochten, in denen sie ihren jeweiligen Sinn erzeugen. Ein solcher logischer Zusammenhang pro System lautet etwa:

Politisches System (und das Begriffs-Konzept des Staatsrechts)	Management-System (und das Begriffs-Konzept der Betriebswirtschaft)
Bürger/innen legitimieren durch vorgegebene, demokratische Verfahren die Verwaltung als Anwenderin von Recht und beurteilen Verwaltung an der Einhaltung des Rechts	Kund/innen legitimieren durch Bezug von Leistungen (Produkten) die Verwaltung als Leistungserbringerin und beurteilen Verwaltung am individuellen Nutzen, den ihre Leistungen stiften

Abbildung 2 Begriffskonzepte des Kunden und des Bürgers

Anhand dieses Denkmodells lässt sich einleuchtend ersehen, dass

- ♦ eine Person gleichzeitig Bürger und Kunde sein kann, dies jedoch auch einzeln und unabhängig voneinander. Auch die Rolle des Politikers kann zusätzlich eingenommen werden.
- ♦ die zu übernehmende Rolle sich innerhalb des Systems definiert, in dem eine Person sich befindet oder in das sie sich integrieren möchte. Die Erfahrungen aus dem einen System sind in der Person vorhanden und werden je nach Situation mehr oder weniger direkt in ihre Situation im anderen System übertragen. Erfahrungen als Kunde können damit ihre Wirkung auf das Verhalten als Politiker oder als Bürger haben.
- ♦ die Reaktion auf Unstimmigkeiten, insbesondere das Vorgehen zur Einleitung von Veränderungen, in der Regel systemkonform erfolgt. Der Bürger ändert das Recht, wenn sich im System etwas ändern soll, der Kunde ändert das Leistungskonzept (z.B. durch Suche eines neuen Anbieters, Änderung der Organisationsform des Leistungsanbieters, Änderung des Produktes oder Änderung bei sich selbst als Leistungsabnehmer).

Selbstverständlich lassen sich die beiden Systeme zwar konzeptionell, nicht aber in der Praxis trennen. Die Rolle des Einzelnen kann immer wieder durchbrochen werden, was in der Praxis auch geschieht. Der Einzelne ist nicht gefangen in dem ihn umgebenden System, er kann und muss seinen eigenen Willen, seine eigene Persönlichkeit in das Gesamte einbringen. Der Einfluss jedes einzelnen Elementes, durch Kommunikation koalizzierend zu Mehrheiten, prägt den Charakter des Systems. Grenzgänger zwischen zwei Welten, beispielsweise Wirtschaftsmanager, die gleichzeitig Politiker sind, übertragen Ideen. Daraus ergeben sich Veränderungen im politischen System, die durch Ideen des Management-Systems geprägt sind und umgekehrt. In aller Regel vermögen aber Einzelideen nicht die Tiefenprogrammierung eines Systems zu verändern.

Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass eine Kommunikation über die diversen Rollen hinweg recht störungsanfällig ist. In einer etwas gewagten Analogie zur Transaktionsanalyse³⁶ liesse sich untersuchen, ob es ein Bürger-Ich, ein Kunden-Ich und ein Politiker-Ich gibt, die das Verhalten eines Menschen im Umgang mit staatlichen Institutionen prägen. Ohne vertiefte wissenschaftliche Untersuchung stellen wir fest, dass eine Kommunikation abbricht, wenn sie – im Sinne der Transaktionsanalyse – nicht parallel verläuft, d.h. wenn beispielsweise ein Partner den anderen von Kunde zu Politiker anspricht, dieser jedoch von Politiker zu Bürger antwortet. Viele Kommunikationsprobleme im Zusammenhang mit NPM dürften ihre Wurzeln in solchen überkreuzenden Kommunikationssituationen haben.

Wenn von einer *dualen Legitimation* der Verwaltung gesprochen wird, so werden diese unterschiedlichen Rollen zum Gegenstand des Modells genommen: Der Staat legitimiert sein Handeln primär im politischen System durch demokratische Verfahren zwischen Bürgern und Politikern, sekundär im Management-System durch gute Leistungen, die den Kunden einen angestrebten Nutzen verschaffen.

Aus staatsrechtlicher Sicht entsteht Legitimation, wenn staatliches Handeln in Übereinstimmung mit der Verfassung und unter Wahrung der Grundrechte erfolgt. Diese rechtlichen Grundlagen stützen sich auf ein demokratisches Verfahren. Das staatliche Handeln unterliegt dadurch stets öffentlicher Zustimmung.

³⁶ Vgl. HARRIS, Transaktionsanalyse, 84 ff.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht entsteht Legitimation durch die allgemeine Akzeptanz des Staates in der Gesellschaft. Dieses Konzept wurde von SCHEDLER und FELIX³⁷ in ein dreistufiges Modell gefasst, in dem

1. ein Grundkonsens über staatliche Aufgaben und Institutionen über die *Bürger* hergestellt wird; dieser führt zu einer Basis-Legitimation der Verwaltung. Beispiel: Man ist sich einig, dass der Staat für die innere Sicherheit zu sorgen hat.
2. ein Konsens über die Ausgestaltung staatlicher Institutionen und Verfahren über die *Politiker* hergestellt wird, die stellvertretend für die Bürger die staatlichen Institutionen bilden, formen, lenken und aufheben; dieser Konsens führt zu einer institutionellen Legitimation der Verwaltung. Beispiel: Man ist sich einig, dass die Polizei die richtige Institution für die Gewährleistung der inneren Sicherheit ist.
3. ein Konsens zwischen dem Einzelnen als *Kunden* und dem Staat über den individuellen Kontakt hergestellt wird; dieser führt zur individuellen Legitimation der Verwaltung. Beispiel: Nachdem ich von der Polizei erwischt wurde, als ich zu schnell fuhr, wurde ich korrekt angehalten, informiert und gebüsst. Ich akzeptiere, dass dies die richtige Vorgehensweise der Polizei war.

Der subjektive Eindruck des Einzelnen ist dabei von allen drei Ebenen geprägt, d.h. es lässt sich kaum eine Ebene von den anderen isolieren, beispielsweise im Rahmen einer Befragung.

Für die politische Planung bedeutet dies, dass staatliche Aktivitäten in ihren Wirkungen auf allen drei Ebenen vorweg beurteilt werden müssen, um Überraschungen in der Reaktion der Adressaten zu vermeiden. Der Grundkonsens wird mitunter von der politischen Planung angeregt, indem bestimmte Themen auf die *Agenda der politischen Debatte* gesetzt werden. Damit unterscheidet sich die moderne Planung von der oft technisch-statistisch ausgerichteten Planung der siebziger Jahre und bildet in einer Kontakt-Kultur³⁸ die Grundlage für ein frühzeitiges Erkennen notwendiger politischer Handlungsfelder.

Auf der institutionellen Ebene wird im Rahmen der Planung festgelegt, wer mit welchen Mitteln und innerhalb welchen Rahmens bestimmte Ziele ver-

³⁷ Vgl. SCHEDLER/FELIX, Legitimation, S. 132.

³⁸ Die Kontakt-Kultur steht im Zusammenhang mit dem Dreieck: Kontakt-Kontrakt-Regulation. Für eine detailliertere Erläuterung siehe 3.1.1.

folgen soll. Hier setzt das 5-Ebenen-Konzept des Kantons Zürich an, das auf fünf Ebenen folgende Fragen integriert:

1. auf der Ebene der Steuerungsform, respektive der Rahmenordnung: Wer kann die Leistungen am besten und kostengünstigsten erfüllen?
2. auf der Ebene der Effektivität: Wozu und für welche Bedarfsziele werden sie erbracht?
3. auf der Ebene der Effizienz: Was, in welcher Menge und Qualität?
4. auf der Ebene der Wirtschaftlichkeit: Wie wirtschaftlich ist die Leistungserstellung?, und
5. auf der Ebene der Finanzierbarkeit: Wieviel(e) Mittel sind dazu verfügbar?³⁹

Dieses Konzept ist in der Lage, die für eine mittelfristige Planung notwendigen Fragen checklistenartig aufzuwerfen.

2.2.3 Gewährleistungsstaat

Hinter dem New Public Management steht eine Staatsauffassung, die sich von den traditionellen Polen der Staatsideologien (liberaler Nachtwächterstaat vs. sozialer Wohlfahrtsstaat) entfernt hat. An anderer Stelle wurde dazu die Hypothese aufgestellt, dass der „NPM-Staat“ durch „inkrementale Anpassung an die Gegebenheiten und Erfahrungen der Praxis zu einem pragmatischen Staatsverständnis gelangt ist, das seine Wurzeln in verschiedenen, in der jüngeren Vergangenheit festgefahrenen Staatskonzeptionen hat.“⁴⁰

Aus Sozialstaat und Neo-Liberalismus ergeben sich zwei *konkurrierende Leitbilder* öffentlicher Leistungsproduktion, die Naschold als

- a) Theorie vom öffentlichen Interesse des wohlfahrtsmaximierenden Staates, und
- b) Wettbewerbstheorie von privaten Märkten und öffentlichen Institutionen bezeichnet.⁴¹

³⁹ Vgl. http://www.wif.zh.ch/kef/frame_unten.html.

⁴⁰ Vgl. MASTRONARDI/SCHEDLER, NPM, 5.

⁴¹ Vgl. NASCHOLD, Modernisierung, 18 f.

Sind unter a) die zentralen Steuerungsinstrumente staatliche Regulierung und staatliche Sozialkompensation, so gilt unter b) effizienter Wettbewerb auf den Güter- und Institutionenmärkten als zentral.

Im Spannungsfeld dieser beiden Leitbilder liefert das NPM ein Instrumentarium und flexible Strukturen, die beides zulassen: sowohl die breite Aufgabenpalette des Sozialstaates wie auch die schmale des liberalen Staates, aber auch eine Vielzahl von Zwischenstufen. Daraus ergibt sich auf einem konkreteren Niveau eine dem NPM zugrunde liegende Konzeption des *Gewährleistungsstaates*:⁴²

1. Über die *Ziele und Aufgabenbreite* des Staates entscheiden die politischen Instanzen in den üblichen, demokratisch legitimierten Verfahren. Damit verbunden ist auch die Allokation der Mittel auf die verschiedenen Aufgaben.
2. Die *Leistungstiefe* des Staates ist gegenüber dem Wohlfahrtsstaat eingeschränkt; der Service public erfüllt nur noch die Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verantwortung *selbst*. Diese Einschränkung ist nicht mit der neo-liberalen „Minimalstaat“-Konzeption gleichzusetzen, da die *Verantwortung* des Staates für bestimmte wohlfahrtsgewährende Aufgabenbereiche nicht aufgehoben wird. Seine Rolle im Entwicklungsprozess wird hingegen eine völlig andere sein: Der Staat soll die Gesellschaft vermehrt aktivieren, in dem auch direktere Partizipation der Bürger/Kunden an der Leistungserstellung ermöglicht und gefördert wird.
3. Auch die daraus entstehende *Gewährleistungsverwaltung* handelt zielgerichtet, aber autonomer und mit Verhandlungsspielraum. Über die konkrete Definition der Staatsaufgaben entscheidet nicht der Markt, sondern sie ist nach wie vor das Resultat eines demokratischen Verfahrens.
4. Die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft sind im Bereich der Politikimplementation nicht klar gezogen, sondern durch Überschneidungen charakterisiert. Durch „*Empowerment*“ der Einwohnerinnen und Einwohner sollen diese zur Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt werden; in Public-Private-Partnerships werden öffentliche und private Verantwortung miteinander verbunden. Der traditionelle Obrigkeitsstaat mutiert zum Partner, zum Moderator und Katalysator.⁴³

⁴² Für eine ausführliche Darstellung vgl. MASTRONARDI/SCHEDLER, NPM, 8 f.

⁴³ Vgl. HALDEMANN, Lastenausgleich, 99.

5. In diese Implementationsfelder bringt der Staat bewusst Mechanismen ein, die höchste Bedürfnisbefriedigung bei effizienter Erstellung erwirken, ohne sie durch Regulierung erzwingen zu wollen. Diese Mechanismen werden aus der Markttheorie entlehnt und auf die konkrete Situation adaptiert.

Die Konzeption des Gewährleistungsstaats erwirkt eine Vorstellung des politisch-administrativen Systems, das sowohl sozialstaatliche als auch neo-liberale Züge aufweisen kann. Sie schafft neue Gestaltungsmöglichkeiten für die Politik, indem diese umso effektiver Einfluss auf die Staats-tätigkeit nehmen kann, je konkreter die Ziele definiert sind, die der Verwaltung vorgegeben werden. Damit wird Politik aber auch anspruchsvoller: bisher konnte es durchaus genügen, als Politiker punktuell auf die Politikumsetzung einzuwirken, ohne eine klare „Strategie“⁴⁴ zu verfolgen – und ohne sich an irgend einer Zielsetzung messen lassen zu müssen. Die aus dem Management-System stammende Zielorientierung ermöglicht es nun der Politik, ihre Erfolge in Form der Zielerreichung auszuweisen. Die Kausalitäten im System werden damit bedeutsam, das Verständnis für komplexe Zusammenhänge notwendig, die Fähigkeit zu einem „Double-loop learning“⁴⁵ erfolgsentscheidend.

⁴⁴ Hieran zeigt sich wiederum das Zusammenspiel der beiden Systeme, das im NPM transparent gemacht wird: Der Begriff „Strategie“ ist aus dem Management-System entnommen und macht ohne Übersetzung unter Umständen für die Politik kaum Sinn.

⁴⁵ Werden Vorgaben mit erreichten Ist-Werten verglichen und aus diesen Abweichungen Konsequenzen gezogen, so spricht man von einem einfachen Kreislauf des Lernens (single-loop learning). Wird die Frage gestellt, ob die richtigen Vorgaben und Prämissen gegeben wurden, und werden diese aufgrund von Abweichungen verändert, so läuft ein zweiter Kreislauf des Lernens ab. Hier spricht man von einem double-loop learning. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf die für das Management und die Politik notwendigen Informationen, vgl. dazu ausführlicher ÖSZE, Managementinformationen, 168.

2.2.4 Staat als Eigentümer im Gewährleistungsstaat

Im Gewährleistungsstaat ist nicht primär entscheidend, ob der Staat selbst Eigentümer bestimmter, eventuell ausgegliederter Leistungsanbieter (SBB, Post, Swisscom etc.) bleibt. Wo er hingegen das Risiko als Eigentümer behält, sollte er – aus einer politischen wie auch betrieblichen Optik – mit seiner Beteiligung eine klare Eigentümerstrategie verfolgen:

- ♦ aus einem politischen Interesse muss es ihm möglich sein, bestimmte politische Anliegen als Eigentümer besser durchzusetzen, denn als Regulierer. So wird etwa die Privatisierung des Flughafens Zürich nicht zuletzt deshalb kritisiert, weil damit ein direkter Einfluss auf die Lärmbelastung erschwert werde. Für die Beibehaltung der Gebäudeversicherungsanstalten beim Staat wird ins Feld geführt, dass nur so ihre regulierende und fördernde Funktion für die Brandverhütung beibehalten werden könne.
- ♦ aus einem ökonomischen Interesse muss die Beteiligung, die mit einem unternehmerischen Risiko verbunden ist, entsprechend abgegolten werden. So wird etwa im Zusammenhang mit Kantonalbanken darauf hingewiesen, dass die Staatsgarantie durch eine entsprechend höhere Rendite abgegolten werden müsste.

Der Gewährleistungsstaat lässt diese Entscheidung für die Politik offen; wesentlich ist aus seiner Optik, dass vorbestellte Leistungen und/oder Wirkungen optimal erstellt werden. Allerdings zeigt vor allem das politische Interesse, dass die Entscheidung darüber, wer (d.h. welcher Träger) bestimmte Aufgaben erfüllen soll, nicht immer allein der Regierung oder gar der Verwaltung übertragen werden kann. Die Idealvorstellung des Gewährleistungsstaates dürfte also dort ihre Grenzen haben, wo die Ausgestaltung der Trägerschaft im Konflikt zwischen politischen Interessen und Idealvorstellungen der Organisationslehre zu einem eigentlichen Qualitätsfaktor wird.

2.2.5 Hierarchie oder Nebeneinander von Regierung und Parlament

Das Tilburger-Modell, das in den achtziger Jahren in den Niederlanden entwickelt und dann von der deutschen Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) als Musterbeispiel guten kommunalen Managements propagiert

wurde,⁴⁶ basiert auf der Grundidee, dass eine Stadt wie ein Betrieb mit dem damals in der Privatwirtschaft vorherrschenden Konzern-Divisions-Modell organisiert werden sollte. Danach wird die Verwaltung in Divisionen aufgeteilt, die je mit einem klaren Leistungsauftrag (Kontrakt) von der Politik geführt werden. In diesem Modell ist eine klare Rollenteilung von Politik und Management recht weitgehend angelegt. Allerdings wurde das Tilburger Modell im Jahre 1995 weiterentwickelt und durch Elemente der Bürgerbeteiligung verstärkt „politisiert“, nachdem man feststellte, dass in bestimmten Bereichen der städtischen Aktivitäten zu wenig Engagement der Bürger gefördert worden war. Kickert spricht in diesem Zusammenhang von einer Wiederentdeckung des Bürgers: „Het Tilburgse model is in 1995 gekanteld. De burger is herontdekt.“⁴⁷

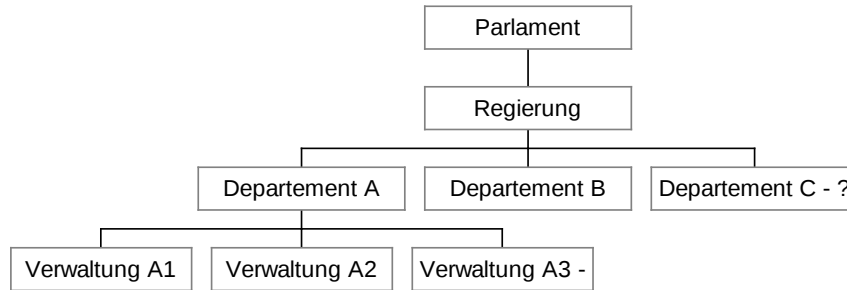


Abbildung 3 Konzern-Divisions-Modell, auf dem das Tilburger Modell aufbaut

Der Schwachpunkt dieses Modells aus Sicht seiner Anwendbarkeit für die Schweiz ist das Verhältnis von Parlament und Regierung. In Tilburg ist die Regierung ein Ausschuss des Parlamentes – ähnlich der ursprünglichen Form des Bundesrates zu Beginn unseres Bundesstaates⁴⁸ – und untersteht dem Parlament. Das Parlament kann damit eine Art „oberste Führung“ wahrnehmen, denn es ist in der Linie eingebunden.

Im Gegensatz dazu hört die Linie in der Schweiz bei der Regierung auf. Das Parlament hat vorrangige Einflussrechte, steht jedoch institutionell

⁴⁶ Vgl. KGSt, Tilburg, 9 f und 15 ff.

⁴⁷ Vgl. KICKERT, Zwitterland.

⁴⁸ Für SEILER, Gewaltenteilung, 427, erscheint der damalige Bundesrat als „commis-mandataire“ der Bundesverwaltung.

nicht über, sondern nach heutiger Auffassung neben der Regierung.⁴⁹ Beide werden auf kantonaler Ebene vom Volk direkt gewählt und verfügen über eine eigenständige Legitimation. Das Parlament ist damit nicht oberste Führungsinstanz, sondern es übernimmt traditionell eine andere Rolle: das Parlament legiferiert, teilt Mittel zu und kontrolliert die Einhaltung seiner Vorgaben, d.h. der Gesetze.⁵⁰ Wird nun die Steuerung über Normierung durch eine wirkungsorientierte Steuerung ergänzt, so stellt sich unweigerlich die Frage nach einem neuen Zusammenspiel zwischen Regierung und Parlament. Dabei ist ein kooperatives Verhältnis zwischen den beiden obersten politischen Gewalten erforderlich.

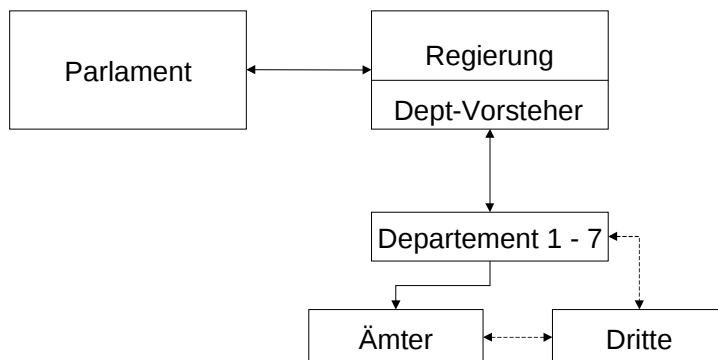


Abbildung 4 Komplexeres politisch-administratives Organisationsmodell der Schweiz

Bereits vor NPM wurde eine sinnvolle Teilung der Gewalten gesucht und pragmatisch umgesetzt. Mit der Einführung des NPM sind Parlament und Regierung gefordert, verstärkt gemeinsam tätig zu werden, da die wirkungsorientierte Steuerung um einiges komplexer ist als die bürokratische.

Aufgrund des bisher Gesagten wird deutlich, dass sich politische Steuerung im schweizerischen politisch-administrativen System innerhalb verschiedener Spannungsfelder bewegt:

⁴⁹ Vgl. MÜLLER, Rechtssetzung, 14 ff.

⁵⁰ Vgl. RIKLIN/OCHSNER, Handbuch, 77 ff.

- ♦ Das Zusammenspiel von *Parlament* und *Regierung* folgt sehr spezifischen Spielregeln. Da schweizerische Parlamente in der Regel über wenig eigene „Muskelkraft“ (d.h. eigene Organe wie etwa Parlamentsdienste oder persönliche Mitarbeitende) verfügen, sind sie oft von der Vorarbeit von Regierung und Verwaltung abhängig. Gleichzeitig verhalten sie sich stärker als Kontrollorgane als ihre Kollegen im englischsprachigen Raum.
- ♦ *Politische* und *Management-Rationalität* folgen sehr unterschiedlichen Denkmustern und lassen sich als solche nicht einfach überlappen. Dies bedingt einen eigentlichen Übersetzungsprozess, der systematisch in Gang gehalten werden muss.
- ♦ Im *Konkordanz-System* findet schon in sehr frühem Stadium der Entwicklung einer Politik eine Suche nach Mehrheiten statt, die sich unter Umständen recht weit von den ursprünglichen Anliegen entfernen kann.

2.3 Das Idealbild der Planung unter NPM

Ein Kerngehalt von NPM ist das Prinzip des gesteuerten Wandels. NPM wendet sich damit sowohl gegen das Prinzip der Strukturbeständigkeit, das die bürokratische Organisation nach MAX WEBER prägt, als auch gegen das Prinzip der Re-Organisation nach dem Muster herkömmlicher Verwaltungsreformen, welche bloss bezwecken, einen neuen Zustand der Verwaltungsorganisation zu schaffen. Gegen diese beiden Formen der Statik setzt NPM eine *Dynamik*, welche es aus dem rollenden Prozess der gekoppelten Aufgaben- und Finanzsteuerung zieht. Verwaltungsstrukturen sind nicht mehr vorgegeben, sondern ergeben sich letztlich als Konsequenz einer zielorientierten Führung. Bei einer solchen Flexibilisierung wird Planung zum Stabilitätsfaktor im Wandel: Planung verleiht der neuen Beweglichkeit eine Ausrichtung. Stabil soll nicht mehr der Ort sein, wo die Verwaltung steht, sondern die Richtung, in welcher sie sich bewegt.

Das Idealbild der Planung, das mit NPM verfolgt wird, erlangt somit grosse Bedeutung. Es ist daher wichtig zu klären, welches Planungskonzept NPM zugrunde liegt.⁵¹ Die hier vertretene staatspolitische Erweiterung von NPM unterscheidet sich darin wesentlich von der ursprünglichen Variante des neuen Führungsmodells. Dies soll mit folgendem Dreischritt

⁵¹ Zum Planungsbegriff unter NPM und seiner Abgrenzung von der sozialstaatlichen Planungsidee vgl. vorne S. 7 ff.

aufgezeigt werden: Das herkömmliche NPM-Modell folgt einer rein betrieblichen Optik (Ziff. 2.3.1). Diese kollidiert mit der politischen Optik der demokratischen Organe (2.3.2). Erst die staatspolitische Konzeption von NPM bringt eine Synthese der beiden Sichtweisen, welche beide Anliegen miteinander verknüpft (2.3.3).

2.3.1 Die betriebliche Optik

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht verläuft die Planung der Verwaltungstätigkeit als Ablauf, in welchem Kundenbedürfnisse zu (politischen) Zielen formuliert und diese in einen Produktplan umgesetzt werden.⁵² Ausgangspunkt sind die Bedürfnisse der Kunden der Verwaltung, die in traditioneller Weise über die politischen Parteien und die Volksvertreter in den Parlamenten in den politisch-administrativen Prozess eingebracht werden. Das öffentliche Interesse wird mit dem Nutzen gleichgesetzt, den die Kundschaft von der Politik erwartet.⁵³

Die politische Zielsetzung ist zwar diffuser als die Zieldefinition auf Managementstufe, aber sie folgt grundsätzlich dennoch dem Schema der Ableitung von Zielen aus vorgegebenen Bedürfnissen. Die Ziele sollten messbar sein und auf Produkte abgestimmt werden können. Diese Konzeption von NPM setzt voraus, dass die Bedürfnisse der Kundschaft bekannt sind, dass sich daraus der Bedarf an Verwaltungsleistungen ableiten lässt und dass dieser Bedarf eine (rationale) Grundlage für die politische Zielsetzung abgibt.⁵⁴ Aus betriebswirtschaftlicher Sicht gilt, „dass zwischen Kundenbedürfnissen, Zielen und Produkten der Verwaltung ein logischer Zusammenhang bestehen muss. Das Eine lässt sich aus dem Anderen ableiten“.⁵⁵

Die Rolle der Politik, insbesondere des Parlaments, wird auf diese Weise als Managementfunktion verstanden. Die Politik hat zwar der Verwaltung Vorgaben zu machen, soll sich aber dabei an die Logik der Bedürfnisbe-

⁵² SCHEDLER, Ansätze, 48; BUSCHOR, Konzept, 272 ff.

⁵³ SCHEDLER, Ansätze, 50.

⁵⁴ SCHEDLER, Ansätze, 52; vgl. MEYER, Verwaltungsmodell, 9.

⁵⁵ SCHEDLER, Ansätze, 90.

friedigung halten. Die Logik der Betriebswirtschaft wird in das politische System eingebracht.⁵⁶

Diese Logik versteht z. B. das Parlament als oberste Unternehmungsleitung und weist ihm stufengerecht verdünnte Steuerungsfunktionen zu. Das bringt dem Parlament zwar eine Stärkung des Führungseinflusses, bedingt aber zugleich die Übernahme des Managementdenkens durch die Politik: Diese hat ihre Kriterien den Anforderungen des betrieblichen Systems anzupassen, d.h. die Zweckrationalität der Betriebswirtschaft zu übernehmen. Zwar entscheiden die Politiker mehr als zuvor, aber die Betriebswirtschaftler sagen ihnen, wie sie zu entscheiden haben. Wenn die betriebswirtschaftliche Logik über das Parlament gestülpt wird, zahlt es für die neu erworbene Managementfunktion mit dem Verlust des Primats der Politik gegenüber der Verwaltung.

2.3.2 Die politische Optik

Nach dem Selbstverständnis der politischen Behörden verläuft die Planung der Verwaltungstätigkeit in einem demokratischen Prozess, in welchem eine Vielzahl von Interessen gegeneinander abgewogen werden. Der Legitimationsbedarf politischer Standpunkte führt dabei zu einer Bewertung dieser Interessen im Lichte demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze wie öffentliches Interesse, Minderheitenschutz, Grundrechte und Verfahrensgerechtigkeit. Politische Argumentation ist dabei stets eine Mischung von Interesse und Grundsatz: Einzel-, Gruppen- und Kollektivanliegen werden unter Anrufung von staatspolitischen und rechtlichen Grundsätzen möglichst überzeugend in *politische Ziele* umgeformt. Daraus entsteht keine klare Zielhierarchie, sondern ein Netzwerk von Zielsetzungen, welche zueinander in unterschiedlichem Ausmass in einem Spannungsverhältnis stehen.⁵⁷

⁵⁶ Vgl. GRÜNENFELDER, Rahmen, 39 ff.; GRÜNENFELDER sieht letztlich nur die Management-Logik und unterscheidet diese nicht von der Logik des politischen Systems. So thematisiert er weder die Abgrenzung der Regierung gegenüber der Verwaltung noch gegenüber Parlament und Volk. Die eigentliche politische Rationalität fehlt.

⁵⁷ Im weiteren zur Politischen Planung: LANZ, Partizipation; LENDI, Regierung; LENDI, Mitdenken; FISCHER, Raumplanung; LINDER/VETTERLI, Möglichkeiten.

Der Prozess der politischen Zielfindung ist im Wesentlichen pluralistisch, d.h. durch keine zentrale Idee oder Instanz regiert. Politische Kommunikation findet zunächst auf offenem Feld statt, nicht auf den Stufen des Palastes. Erst die Notwendigkeit, innert nützlicher Frist zu schlüssigen Entscheidungen zu gelangen, zwingt den politischen Diskurs dazu, sich einem institutionellen Rahmen einzupassen. Verfahren und Strukturen der Demokratie binden ihn an Spielregeln des Konsenses, der Kompromissfindung und der Mehrheitsentscheidung. Diese Rahmenbedingungen schaffen einen eigenen Typus von Rationalität, den man als die Rationalität der deliberativen *Demokratie* bezeichnen kann.⁵⁸

Im Gegensatz zur betriebswirtschaftlichen Logik ist die Rationalität der politischen Auseinandersetzung daher nicht nur die eines zweckrationalen Systems. Sie folgt den Kategorien der Verständigung und des Konsenses. Das Richtige lässt sich nicht von einem vorausgesetzten Oberziel ableiten, sondern muss in einem *pluralistischen Verfahren* der Argumentation als Einigung unter den Beteiligten hergestellt werden. Politik ist nicht stufengerecht verdünntes Verwaltungsmanagement. *Politische Rationalität* ist nicht im betrieblichen Sinne zweckrational, sondern auf eine Pluralität von Zwecken bezogen, abwägend, kompromisshaft. Rational ist hier, was trotz widersprechender Zielvorstellungen einen optimalen Grad von Einigung herzustellen vermag: das überzeugende Argument in einem fairen Verfahren. Innerhalb der politischen Argumentation kann die betriebswirtschaftliche Logik (z. B. das Kriterium der Effizienz) zwar eine Rolle spielen, sie braucht aber nicht ausschlaggebend zu sein.

Die staatspolitische Sichtweise wird den Prozess der politischen Planung, in welchem die Tätigkeit der Verwaltung gesteuert wird, daher nicht als einen hierarchischen Ablauf der Ableitung von Massnahmen aus Zielen verstehen, sondern als pluralistische Kommunikation oder als Netzwerkverfahren,⁵⁹ das eine Vielzahl dezentraler Ziele miteinander verbindet.

Das Management der NPM-Planung bringt ein zusätzliches Element finaler Ordnung in den politischen Prozess. Unter NPM wird es Aufgabe der institutionellen Koordination, diesen Prozess auf Ziele auszurichten, die zueinander in eine hierarchische Beziehung gebracht werden können. Politische Zielvereinbarung wird zwar weiterhin in pluralistischer Weise hergestellt; ihr Ergebnis lässt sich aber durchaus hierarchisch darstellen.

⁵⁸ MASTRONARDI, Zweck der Eidgenossenschaft, 358 ff.

⁵⁹ Vgl. etwa RADEL, Koordination, 15 ff.

2.3.3 Planung unter der staatspolitischen Konzeption von NPM

Die Hauptschwierigkeit im Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung unter NPM liegt in der Aufgabe, einen Ausgleich zwischen der betriebswirtschaftlichen und der staatspolitischen Denkweise zu finden.

Gesucht ist eine Verknüpfung der pluralistischen Logik des Politischen mit der fachlich strukturierten *Logik des Betrieblichen*. Beide Denkweisen werden von je eigenen Normen geleitet: den Kriterien der demokratischen Argumentation hier, den Modellen der betrieblichen Führung dort. Einfach wäre die Verknüpfung dann, wenn sich eine übergeordnete Normativität definieren liesse, der sich beide Rationalitäten unterordnen liessen; wenn also Politik und Verwaltung als unselbständige Teile eines gemeinsamen Ganzen verstanden werden dürften. Lange Zeit hat sich die Rechtswissenschaft zugetraut, beide Subsysteme zu erfassen. Rechtliche Normen steuern denn auch sowohl die Politik wie die Verwaltung, aber nur in ihren rechtsrelevanten Aspekten.

Das Verhältnis des Rechts zur Betriebswirtschaft (z.T. auch zur Tagespolitik) lässt sich am Bild eines Netzes erläutern: Das Recht schafft mit seinen Normen (unter NPM einschliesslich der Globalbudgets und ihrer Leistungsaufträge) ein Netz, das den ganzen Bereich staatlicher Aufgaben durchspannt. Das Recht bestimmt damit für jedes Produkt der Verwaltung ein bestimmtes Feld im Netz. Dies entspricht einer Grobsteuerung der Verwaltung. Innerhalb des Feldes, das von den rechtlichen Fäden des Netzes umgrenzt ist, bewegt sich die Verwaltung im rechtlich zulässigen und inhaltlich geforderten Bereich und kann ihr Ermessen ausüben. Dieser Ermessensbereich wird durch Führungsprinzipien der Betriebswirtschaft (bzw. durch politische Optionen) ausgefüllt. Im Rahmen von NPM wird dieses Ermessen nun auf die Wirkung beim Kunden ausgerichtet.

Die *juristische Logik* ist gewissermassen eine dritte Denkweise, die zwar die Macht des positiv geltenden Rechts nutzen kann, aber auch so keine übergeordnete Position beanspruchen darf. Politik und Verwaltung sowie ihre jeweiligen Rationalitäten lassen sich nicht hierarchisch in ein drittes System einordnen. Die Verknüpfung zwischen ihnen muss vielmehr horizontal, durch Überlappungen und Gemeinsamkeiten hergestellt werden. Beide Bereiche sind als eigenständig darzustellen und mit ihren eigenen Normativitäten anzuerkennen. Sie stehen aber auch in gegenseitigen Ab-

hängigkeiten und sind aufeinander zugeordnet. NPM beeinflusst damit die Politik; diese prägt ihrerseits die Verwaltungsführung.

Eine bildliche Darstellung dieses Verhältnisses zeigt Parlament, Regierung und Verwaltung nicht als übereinander liegende Teile einer Pyramide aus dem gleichen Stoff, sondern als zwei sich überlagernde Kreise mit je eigener Substanz. Die staatspolitische Weiterentwicklung der betrieblichen Variante von NPM unterscheidet daher einen *politischen Steuerungskreis* von einem *betrieblichen Steuerungskreis*: Im oberen Kreis wirkt das Parlament, im unteren die Verwaltung und im überlappenden Teil beider Kreise die Regierung.⁶⁰

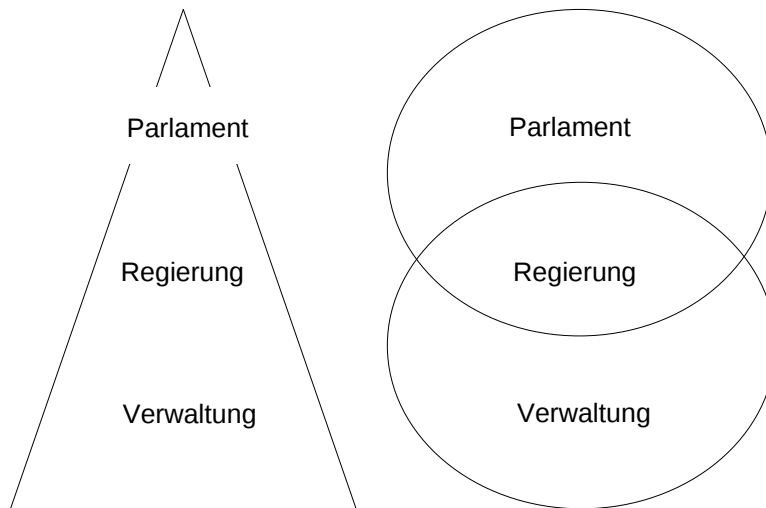


Abbildung 5 Das Verhältnis von Parlament, Regierung und Verwaltung

Während die betriebliche Optik das Parlament als Spitze der Management-Pyramide versteht und die politische Optik dem Parlament einen selbständigen Kreis zuspricht, erkennt die staatspolitische Konzeption von NPM beide als zwar eigenständige, aber sich überschneidende Kreise. Das hat Konsequenzen für das Idealbild der Planung.

⁶⁰ Das Verhältnis der drei Behörden lässt sich auch in drei Kreisen darstellen, wobei der mittlere Kreis der Übersetzung zwischen den beiden äusseren dient; vgl. ÖSZE, Managementinformationen, S. 136; siehe auch MASTRONARDI, Gewaltenteilung unter NPM, 452 ff.

Planung ist dann teils netzwerkförmige Verknüpfung heterogener Ziele, teils Ableitung von Unterzielen und Massnahmen aus vorgegebenen Oberzielen. NPM kann dann nicht mehr einfach “verlangen”, dass die Politik der Verwaltung klare Ziele vorgebe (weil das seiner Logik dienlich wäre); die Politik kann aber auch nicht mehr einfach “verbieten”, dass die Verwaltung ihre heterogenen Zielsetzungen hinterfrage (weil der Verwaltung eine eigene Politik untersagt sei).

Die juristische Rationalität spielt dabei insofern eine Rolle, als die Verfassungsordnung eine Geltungshierarchie zwischen den Entscheidungen der Politik und der Verwaltung schafft: Die Politik kann rechtsgültig auch solche Entscheide treffen, welche die Rationalität der Verwaltung ohne Not verletzen. Aber gerade die juristische Rationalität strebt nach einer Konkordanz der normativen Grundsätze von Politik und Verwaltung. Die Kohärenz der Rechtsordnung schafft eine – wenn auch schwache – Klammer um die beiden anderen Rationalitäten.

Das Idealbild politischer Planung unter NPM lässt sich auf dieser Grundlage wie folgt charakterisieren:

- ◆ NPM diszipliniert die auseinanderstrebende politische Zieldiskussion und verbessert ihre Wirkungskraft;
- ◆ der staatsrechtliche Rahmen und der pluralistische politische Diskurs relativieren die Geschlossenheit der Zielhierarchie von NPM und öffnen das ökonomische Denken für andere Rationalitäten.

Politische Planung unter NPM wird insgesamt zu einem Übersetzungsprozess zwischen den beiden beteiligten Rationalitäten, nämlich der politischen und der betrieblichen. Sie bildet ein reiteratives Verfahren, das im mehrfachen Hin und Her zwischen den beiden Steuerungskreisen von Politik und Verwaltung vermittelt. Die zentrale Aufgabe fällt dabei der Regierung zu, weil diese sich in beiden Kreisen bewegt.

2.4 Konsequenzen für die politische Planung

NPM ist mehr als nur eine neue Form der Verwaltungsführung, es beinhaltet auch eine politische Antwort und Anpassungsleistung an diese neue Form der Verwaltungsführung:

- ♦ Auf der *betrieblichen Ebene* fordern die Leistungsempfängerinnen und -empfänger eine verstärkte Kundenorientierung der Verwaltung ein. Das heisst insbesondere andere, bessere und zusätzliche (Dienst-)Leistungen, welche an mehreren Orten, zu unterschiedlichen Tageszeiten mit kürzeren Produktionszeiten sowie von freundlicheren und kompetenteren Verwaltungsmitarbeitenden erbracht werden sollen. Um diesen Forderungen besser zu genügen, braucht es mehr (Public) Management in den Departementen und Dienststellen.
- ♦ Auf der *politischen Ebene* fordern Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie Regierungs- oder Exekutivmitglieder gehaltvollere politische Debatten und Geschäfte. Das heisst insbesondere frühzeitiger Einbezug des Parlaments in die strategischen Weichenstellungen der Regierung bzw. Exekutive, sei es bei Gesetzesvorlagen, Legislatorschwerpunkten oder Investitionsprojekten. Um diesen Forderungen des Parlaments besser nachzukommen, braucht es mehr politische Planung und mehr Kooperation von Parlament und Regierung.

Die betriebswirtschaftliche Logik folgt einem zweckrationalen System. Politische Rationalität hingegen folgt den Kategorien der Verständigung und des Konsenses. Sie ist nicht im betrieblichen Sinne zweckrational, sondern auf eine Pluralität von Zwecken bezogen und daher kompromisshaft. Die staatspolitisch erweiterte Konzeption von NPM ruft nach einer Verknüpfung der mehrdimensionalen Logik des Politischen mit der eindimensionalen Logik des Betrieblichen.

Während die betriebliche Optik das Parlament als Spitze der Management-Pyramide versteht und die politische Optik dem Parlament einen selbständigen Kreis zuspricht, erkennt die staatspolitische Konzeption von NPM beide als zwar eigenständige, aber sich überschneidende Kreise.

- ♦ Für den politischen Steuerungskreis bedeutet das hier vertretene Konzept, dass die pluralistische politische Zielfindung durch die Grundsätze von NPM eine disziplinierende Ausrichtung erhält:
- ♦ Wirkungs- und Leistungsziele sind mit ihren jeweiligen finanziellen Auswirkungen zu koppeln.
- ♦ Wirkungs- und Leistungsziele sind zu diesem Zwecke so weit wie möglich in messbare Einheiten zu fassen (nur erkennbare Meilensteine können in überprüfbarer Weise mit definierten Ausgaben gekoppelt werden).

- ♦ Lang- und mittelfristige Ziele sind in kohärenter Weise auf Jahresziele zu konkretisieren; Ziele für ganze Aufgabenbereiche sind ebenso in Ziele für einzelne Produktgruppen umzusetzen.

Für den betrieblichen Steuerungskreis bedeutet die erweiterte Konzeption, dass die Zielhierarchie von NPM durch den rechtlichen Rahmen und den pluralistischen Charakter der politischen Zielfindung relativiert wird:

- ♦ Die Wirkungs- und Leistungsziele des Verwaltungsmanagements entfalten ihre Steuerungswirkung nur innerhalb des demokratischen und rechtsstaatlichen Rahmens der Rechtsordnung.
- ♦ Die *Zielhierarchie* des Verwaltungsmanagements ist den heterogenen Inhalten der Gesetzgebung anzupassen; sie wird dadurch selber pluralistisch und weniger homogen als betrieblich erwünscht.
- ♦ Politische Ziele und Massnahmen sind kompromisshaft und damit weniger bestimmt, als betrieblich erwünscht; die Zielhierarchie muss Standards und Indikatoren für mehrdeutige Ziele sowie für eine Mehrzahl von sich überlappenden Zielen entwickeln.

Politische Ziele können jederzeit und auf jeder Ebene der Zielhierarchie neu eingebracht, verändert oder aufgehoben werden; dadurch wird die betriebliche Logik durch die politische durchbrochen.

Aus der staatspolitischen Konzeption von NPM lassen sich folgende weitere Konsequenzen für die politische Planung herauschälen:

- ♦ Pro Aufgabenbereich ist nicht nur zu erfassen, welche Wirkungen durch staatliches Handeln erreicht werden sollen, sondern auch, welchen Handlungsspielraum die Leistungserbringer für ihre Tätigkeit erhalten sollen.
- ♦ Potentielle Leistungserbringer sind auf mittlere Frist darauf hin zu prüfen, inwiefern sie für die Erbringung der Leistung institutionell geeignet sind. Handelt es sich um staatseigene Organisationen, so ist zudem eine Eigentümerstrategie zu entwickeln, die der Staat mit dieser Institution verfolgt.
- ♦ Wesentlicher Bestandteil der politischen Planung ist die Systematisierung eines Feedbacks, der frühzeitig über Abweichungen zur Planung Auskunft gibt. Ausserdem ist sicherzustellen, dass die Prämissen der Planung periodisch und umfassend hinterfragt werden.

Thesen:

Die politische Planung ist Teil des Übersetzungsprozesses zwischen der politischen und der betrieblichen Rationalität. Sie muss für das Management bewusst Freiräume schaffen.

Erfolgreiche politische Planung muss alle drei Ebenen Bürger-Politiker-Kunde einbeziehen.

Die Konzeption des Gewährleistungsstaates ermöglicht der Politik effektiver Einfluss zu nehmen, indem sie der Verwaltung innerhalb einer klaren Strategie konkrete Ziele vorgibt.

Die Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz machen eine an diese Bedingungen angepasste politische Planung notwendig.

3 Führungsgrundlagen

3.1 Strategie und Management

Der Begriff der „Strategie“ erlebt derzeit in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur einen eigentlichen Boom. Dabei sind die Inhalte, die mit Strategie verbunden werden, in aller Regel unscharf. Eine klare, abschließende Definition des Begriffs im Kontext der öffentlichen Institutionen fehlt. In der Unternehmenslehre bedeutet Strategie, sich durch geeignete Massnahmenbündel einen längerfristigen Marktvorteil gegenüber der Konkurrenz zu erarbeiten, oder in anderen Worten: sich Erfolgspotentiale aufzubauen.¹ Immerhin verstand schon CHANDLER unter „strategischen“ Entscheidungen solche, die sich mit dem Langzeit-Überleben eines Unternehmens beschäftigen.² Auch HÜPPI spricht von der Sicherung eines ökonomischen und eines kulturellen Existenzminimums. Ersteres platziert die Unternehmung im Markt, letzteres verleiht ihr eine Identität, welche die Basis für die Identifikation der Mitarbeitenden mit dem Arbeitgeber bildet.³ Die ökonomische Sicht lässt sich nur schlecht auf nicht-marktwirtschaftliche Aktivitäten öffentlicher Institutionen umsetzen. Strategie wird daher oft vereinfachend – aber eigentlich falsch – mit „langfristig“ oder „politisch“ gleichgesetzt.⁴

Möchte man einen Strategiebegriff für öffentliche Institutionen prägen, der auch für nicht-marktliche Leistungen tauglich ist, so ist auf die zu erfüllende öffentliche Aufgabe – statt auf Konkurrenzfähigkeit – abzustellen. Strategie bedeutet somit, Erfolgspotenziale für eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung zu schaffen, die sowohl die Leistungsfähigkeit wie auch die Identität der Verwaltung umfassen. Strategisches Management ist Gestaltung und Entwicklung der öffentlichen Institution, die sich über formalisierbare Strategien, Strukturen und Potenziale wie auch über eine nicht formalisierbare Kultur definiert.⁵ Operatives Management dagegen befasst sich mit der Umsetzung von Vorgaben mit vorhandenen Mitteln.

Die modernere Betriebswirtschaftslehre geht davon aus, dass Strategien nicht allein top-down entstehen können, sondern dass in jeder Organisation

¹ Vgl. International Group of Controlling, Wörterbuch, 145 f.

² Vgl. CHANDLER, Strategy, 11 f.

³ Vgl. HÜPPI, Probleme, 59.

⁴ Vgl. HUNZIKER, Prozessorganisation, 87.

⁵ Zu den organisatorischen Bereichen der Verwaltung vgl. SCHEDLER/PROELLER, NPM, 20 ff.

ein Bündel von nicht ausformulierten, eingebundenen Strategien (sog. *embedded strategies*) existieren, die durch die Mitarbeitenden geprägt werden. Sie haben einen grossen Einfluss auf die Umsetzung, d.h. auf den operativen Bereich der Verwaltungstätigkeit. Dies deckt sich mit der politikwissenschaftlichen Erkenntnis, dass in der Politikimplementierung – also der Umsetzung vorgegebener Politiken – immer wieder politische Entschiede durch die Verwaltung gefällt werden und dass dabei implizit politische Vorstellungen einen wesentlichen Einfluss haben. Dies muss zwangsläufig den weitverbreiteten Machbarkeitsglauben relativieren, wonach die Regierung als strategische Instanz das Geschehen in der Verwaltung bestimmen könne, und es schränkt natürlich auch die Steuerungsfähigkeit von Planung ein.

Eine statische, zentralisierte und vorauslenkende Führung ist auch in einem Privatunternehmen umso einfacher, je weniger Umwelteinflüsse auf die Produktion wirken. Wer standardisierte Heizkörper für einen gut berechenbaren Markt vorfertigt, kann seine Produktion zentral planen, optimieren und umsetzen. Wer hingegen einen Altbau renoviert und dabei mit jeder Wand, die geöffnet wird, auf neue Überraschungen stösst, kann nur situativ und direkt vor Ort führen. Planung im traditionellen Sinne, die detailliert und vorgehensorientiert erfolgt, bedingt Berechenbarkeit der In- und der Umwelt.

Das Führungsumfeld einer Regierung ist dagegen oft unberechenbar, und wird wohl auch zunehmend unberechenbarer. Regieren heisst sehr oft Entscheiden unter Unsicherheit. Diesbezüglich unterscheidet sich die öffentliche kaum von einer dynamischen privaten Institution. „Gouverner c’est prévoir“ – Regieren heisst Vorausschauen. Damit ist nicht eine starre, vorauskalkulierende Planungsmentalität angesprochen, sondern das frühzeitige Erkennen zukünftiger Entwicklungen und ein Denken in Varianten, in vorbehaltenen Entschlüssen. Gerade letzteres sollte durch eine moderne politische Planung gefördert werden. Dabei kann eine so grosse Institution wie eine kantonale Verwaltung nicht rein situativ geführt werden – eine Verstärkung der Autokratie mancher Regierungsmitglieder, wie sie heute von Verwaltungsmitgliedern geschildert wird, wäre die Folge. Vielmehr sollte die Regierung im Sinne der Auftragstaktik klare Leistungsvorgaben formulieren, ihre Absicht bezüglich der Wirkungen kommunizieren und anschliessend durch punktuelle Kontakte mit den Ausführenden eine möglichst flexible, dezentrale Zielerreichung ermöglichen. Politische Planung wird so zu einem Vehikel für verbesserte Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren im politisch-administrativen System.

3.1.1 Verwaltungskultur

Der in Potsdam lehrende Politologe WERNER JANN unterscheidet in einer älteren Studie unterschiedlicher Kulturen politisch-administrativer Systeme in Deutschland, Schweden und Grossbritannien zwischen drei Grundtypen der Steuerungskultur:⁶

- ♦ *Formalisierte Regelungskultur*: Steuerung erfolgt primär über Regeln und Normen. Das Zusammenwirken der verschiedenen Instanzen, aber auch der im System tätigen Menschen, ist durch diese Regulierung bestimmt. Beispiel für diese Form der Steuerung ist ein ausführliches Organisationsreglement für die Verwaltung. Diese Kultur ist im deutschen Sprachraum vorherrschend.
- ♦ *Kooperative Kontaktkultur*: Steuerung erfolgt primär über Absprachen und Aushandeln, d.h. über einen direkten Kontakt zwischen den Betroffenen. Beispiele für diese Form der Steuerung sind Bürgerforen, in denen etwa die Anwohner eines Parks direkt über dessen Gestaltung durch die Stadt mitbestimmen. Diese Kultur ist im skandinavischen Raum vorherrschend.
- ♦ *Flexible Verhandlungskultur*: Steuerung erfolgt primär über Verhandlungen über Vereinbarungen aller Art, d.h. Verträge, Zielvorgaben, persönliche Vereinbarungen. Beispiele für diese Form der Steuerung sind Leistungsvereinbarungen, wie sie im New Public Management eingesetzt werden. Diese Kultur ist im anglo-amerikanischen Raum vorherrschend.

In der Praxis findet sich keine dieser Kulturtypen in Reinform. Vielmehr kann man Schwerpunkte feststellen, die für bestimmte Kulturen unterschiedlich gelegt werden. Auch in der deutschen Schweiz dürfte der Schwerpunkt der Steuerung auf der Regulierung liegen, auch wenn dies nicht so ausgeprägt der Fall ist wie in unsern Nachbarländern. Das NPM will nun diesen Schwerpunkt in die Richtung der Kontraktsteuerung (im Falle der Vereinbarungen) und der Kontaktsteuerung (wo partizipative Formen eingesetzt werden) verschieben.

Beide Elemente sind für die Verwaltung nicht ganz neu. Vor allem in der sozialen Arbeit werden Kontraktelemente zwischen Sozialarbeitern und Klienten eingesetzt, um die Hilfe zur Selbsthilfe zu formalisieren. In der Stadtplanung sind direkte Kontakte zu den Bürgern für die meisten

⁶ Vgl. JANN, Verwaltungskultur, 510 ff.

schweizerischen Städte eine Selbstverständlichkeit, die nicht wegzudenken wäre. Auch im Innenverhältnis wurde der Weg für beide Kulturtypen zumindest vorgezeichnet: Bereits in seinen Richtlinien zur Führung⁷ von 1974 hat der Schweizerische Bundesrat die Führung durch Zielsetzung propagiert, im Personalgesetz des Kantons Bern ist die Führung durch Zielvereinbarung gar gesetzlich festgehalten. Dies sind im Grunde individuelle Gestaltungsformen der Kontraktsteuerung. Die kooperative Führung wiederum enthält Elemente der Kontaktkultur.

Die institutionelle Variante der Kontraktsteuerung wird im NPM mit den Leistungsvereinbarungen bzw. -aufträgen eingeführt. Dies muss zu einem systematischen Kontraktmanagement führen. Nicht zuletzt gilt es sodann, sich die Frage zu stellen, wie im Rahmen der strategischen Führung das Element gefördert werden kann, das vom Ausland als typisch für die Schweiz erfahren wird, die Wirkungsorientierung.⁸

Für die Planung bedeuten die drei Reinformen unterschiedliche Vorgehen und Inhalte der mittelfristigen Sicht:

- ♦ In einer Regelungskultur heisst Planung die Vorlage eines Rechtsetzungsprogramms mit der impliziten Vorstellung, den kommenden Herausforderungen an den Staat mit geeigneter Rechtsetzung begegnen zu können.
- ♦ In einer Verhandlungskultur heisst Planung die Suche nach mittelfristigen Zielen, die zwischen den verschiedenen Akteuren vereinbart werden. Politische Planung ist hier bewusste Gestaltung zukünftiger Kontraktverhältnisse.
- ♦ In einer Kontaktkultur schliesslich besteht Planung primär in der bewussten Gestaltung von Prozessen, welche die politische Diskussion auf bestimmte mittelfristig wesentliche Themen lenken. Politische Planung ist hier eine Art bewussten Agenda Settings.

Die Schweiz dürfte als Nachbarland Deutschlands und als Teil Kontinentaleuropas eher zu einer Regelungskultur tendieren. Planung wird damit in unserem Land tendenziell technisch-bürokratisch betrieben. Dies zeigt sich beispielsweise in der Erstellung und Wirkung der heutigen Finanzpläne, die sehr oft in der Verwaltung auf Formularen erarbeitet und von den politischen Entscheidungsträgern eher beiläufig zur Kenntnis genommen wer-

⁷ Vgl. BUNDESRAT, Richtlinien, 14.

⁸ Vgl. KICKERT, Zwitterland; REICHARD, Umdenken, 52 f.

den. Wenn es gelingt, die Planung im Sinne einer Kontaktkultur als Medium für mittelfristiges *Agenda Setting* auszugestalten, so wäre ein wesentlicher Qualitätsfortschritt erreicht. Dieser Schritt beinhaltet allerdings noch keine eigentliche Verhandlungskultur.

3.1.2 Zielorientierte Führung

Im Verlauf des 20. Jahrhunderts lässt sich eine Entwicklung in verschiedenen Perioden erkennen, in denen unterschiedliche Managementkonzeptionen dominant eingesetzt oder diskutiert wurden.⁹ Zu Beginn des 20. Jahrhunderts, im Zeitalter der euphorischen Industrialisierung, wurde die Unternehmung wie eine Maschine angesehen, die man beherrscht, wenn man deren Räderwerk einfach genügend präzise zusammensetzt, um damit eine effiziente Organisation zu erreichen. Das Scientific Management von TAYLOR und die protestantische Ethik des damaligen amerikanischen Kapitalismus bilden die Grundlage für diese Sicht, wobei natürlich auch das Bürokratie-Modell MAX WEBERS dieselbe Stossrichtung aufweist. Ab Ende der 20er-Jahre entdeckte die Wissenschaft die sozialen Beziehungen zwischen den Mitarbeitenden als treibenden Motivationsfaktor (sog. Human-Relations-Bewegung), den es in der Führung zu berücksichtigen gilt. Etwa ab den 50er-Jahren wurde die Managementlehre weiter ausdifferenziert. Die Führung durch Ziele (*Management by Objectives*) steht dabei im Umfeld einer ganzen Anzahl so genannter Management-by-Konzepte, wie etwa Management by Exception (nur Abweichungen gelangen zum Vorgesetzten), Delegation, Ideas (Leitbildorientierte Führung) oder Break Through (Führung durch organisatorischen Wandel). Viele dieser weiterentwickelten Führungsprinzipien sind auch in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung eingeflossen und bilden damit eine Grundlage für die politische Planung im NPM.

Diese zielorientierte Führung entspricht in ihrem Wesen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Erstere findet zwischen Individuen statt, während letztere die Beziehungen von Institutionen zueinander zum Gegenstand nimmt.

⁹ Vgl. WUNDERER/GRUNWALD, Führungslehre, 278 ff.

3.1.3 Kontraktmanagement

Kontraktmanagement ist die Summe der Tätigkeiten, die in der Verwaltung unternommen werden, um interne und externe Leistungsaufträge oder –vereinbarungen zu erstellen und während ihrer Laufzeit zu pflegen. Es umfasst im Wesentlichen die Definition der kontrahierten Leistung sowie der zu verfolgenden Wirkungsziele, die Suche nach und Auswahl von geeigneten Partnern, die Aushandlung und Festschreibung des Kontrakts, die Überwachung der Kontrakteinhaltung, die Honorierung der erbrachten Leistung sowie das Leiten eines geordneten Übergangs nach Ablauf der Kontraktdauer.

Kontrakte (Leistungsaufträge, -vereinbarungen) dienen im NPM dazu, die Heterogenität von Zielen und Auftraggebern, die auf die öffentliche Institution im traditionellen System einfließen, zu klären und eine Situation zu schaffen, die eine Fokussierung zulässt. Durch die Vereinbarung von klare(re)n Zielen für die einzelne Institution soll erreicht werden, dass sich die Aktivitäten der Verwaltung nicht verzetteln und jene Ziele, die formuliert sind, umso effizienter und effektiver verfolgt werden. Dies hat eine gefährliche Seite: die nicht formulierten (impliziten) Ziele des Staates werden tendenziell vernachlässigt. Hier setzt denn auch eine wichtige Kritik an der Führung über Leistungsaufträge und Globalbudgets an, indem etwa vor einer Diktatur der Indikatoren gewarnt wird.¹⁰

Eine Beziehung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, wie sie für Leistungsaufträge typisch ist, regelt die Zielsetzungen, schafft Transparenz und bestimmt den Grad der Autonomie des Auftragnehmers. In Anlehnung an DUBS lassen sich dabei die Organisations-, die Finanz-, die Personal- und die Leistungsautonomie unterscheiden.¹¹ Schon bisher war dies der Fall, indem in den jeweiligen Gesetzen mehr oder weniger Spielraum für die Verwaltung gelassen wurde. Mit einem systematischen Kontraktmanagement können solche Freiräume nicht mehr einfach implizit geschaffen werden, sondern es braucht einen minimalen expliziten Konsens über die Autonomiegrade der ausführenden öffentlichen Institution. Solche Bestimmungen müssen zwingend auch das Verhältnis von Verwaltung zu Parla-

¹⁰ Vgl. KNOEPFEL, Flurschäden, 453 ff.

¹¹ Vgl. DUBS, NPM, 12.

ment miteinbeziehen, das in vielen Reformen in der Anfangsphase – auch international – zu wenig Beachtung findet.¹²

Welches sind nun die Gründe, sich im Zusammenhang mit Planung mit dem Kontraktmanagement zu befassen? Die These, die hier vertreten wird, lautet: Pläne sind eine Art Vereinbarung über mittelfristige Ziele oder darüber, dass bestimmte Themen durch die Politik behandelt werden. Der zweite Teil ist selbstverständlicher als der erste: Schon heute stellen sog. Legislaturpläne oder -richtlinien einen Katalog von neu zu legiferierenden Gesetzen dar. Die dazugehörige Diskussion der materiellen Gesetzesinhalte steht somit auf einer Art mittelfristiger Traktandenliste von Regierung und Parlament. Weniger üblich sind hingegen klar ausformulierte und überprüfbare Ziele.

Planung als Handlung ist damit eine Art Kontraktmanagement. Zwar sind die vereinbarenden Parteien bereits im Vorhinein festgelegt, damit entfällt die Suche nach geeigneten Partnern in der Aufgabenbeschreibung. Die übrigen Tätigkeiten wie Zieldefinition, Überwachung während der Kontraktdauer oder Leitung des Übergangs zu einer neuen Periode sind jedoch durchaus vergleichbar mit einem Kontraktmanagement.

3.1.4 Von der Leistungs- zur Wirkungsorientierung

Die Tätigkeit der Verwaltung ist nicht direkt mit einem Dienstleistungsunternehmen vergleichbar. Trotzdem gilt auch für die Verwaltung, dass bestimmte Leistungen in Prozessen erstellt werden. In der Terminologie von NPM gilt folgender Zusammenhang:¹³

¹² Vgl. KETTL, Performance, 171.

¹³ Quelle: Arbeitspapier für das Projekt WoV St. Gallen. Lesehilfe: Obere Reihe von links nach rechts lesen. Die Felder der unteren Reihen erklären den jeweiligen Zusammenhang zu den oberen Feldern und bringen Beispiele dazu.

Durch eine Vielzahl unterschiedlicher, meist interner <i>Aktivitäten</i> 	erbringt die Verwaltung <i>Leistungen</i> an Leistungsempfänger, 	die bei den Leistungsempfängern oder in ihrem Umfeld bestimmte <i>Wirkungen</i> auslösen.
Aktivitäten sind die täglichen Handlungen in der Verwaltung, die nicht an Dritte abgegeben werden.	Leistungen sind das unmittelbare, von Dritten sichtbare Ergebnis eines Bündels von Aktivitäten. Sie werden in der Regel zu Produkten zusammengefasst, die wiederum als Grundlage für Leistungsaufträge, Kostenrechnung etc. dienen. Sie werden an Dritte abgegeben.	Wirkungen sind das mittelbare Ergebnis der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung.
<i>Beispiele:</i> • Bearbeitung von Rekursakten eines Baugesuchs • Erarbeiten eines Sanierungsplans • Beschaffung von Lehrmitteln • Voruntersuchungen an einem Patienten • Abklärungen im Umfeld eines/r Fürsorge-Bezüger/in	<i>Beispiele:</i> • Entscheid über den Baurekurs • Lärmsanierung einer Strasse • gehaltene Lektionen in der Schule • durchgeführte Therapie im Spital • erarbeitete Vereinbarung mit einem/r Fürsorge- Bezüger/in	<i>Beispiele:</i> • Einhaltung der Bauvorschriften bei Bauten • Verringerung der Lärmeinwirkung • Erfolg einer Klasse bei einem Test • Genesung, Veränderung der Lebensqualität • Reintegration, geregelte Lebensverhältnisse

Abbildung 6 Begriffsdefinitionen von Aktivitäten, Leistungen und Wirkungen

Es ist gerade für das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure im politisch-administrativen System nicht unerheblich, welches der Hauptgegenstand der Steuerung sein soll. Die schweizerische Form des NPM, die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, unterscheidet sich schon rein terminologisch von seinen „Kollegen“ im benachbarten Ausland: Das deutsche „Neue Steuerungsmodell“ der KGSt wird im eigenen Lande kritisiert, zu sehr auf die Leistungen und zu wenig auf die Wirkungen geachtet zu

haben. Die Engländer unterscheiden Outputs (Leistungen) und Outcomes (Wirkungen) und beklagen die starke Output-Orientierung des NPM.

WoV oder LoV?

Auch in der Schweiz wurde, trotz der „Marke“ der Wirkungsorientierung, bisher stark über Produkte, d.h. Leistungen und deren Kosten gesteuert. Erst in jüngerer Zeit versucht man, das Versprechen der Wirkungsorientierung einzulösen, indem systematisch Wirkungsziele an Stelle der vorher üblichen „übergeordneten Zielsetzungen“ in den Produktgruppenbudgets publiziert werden.¹⁴ Die Information allein genügt freilich nicht. Echte Wirkungssteuerung legt Wirkungsziele verbindlich fest und überwacht deren Einhaltung. Nicht zwingend ist hingegen, dass auch Budgetmittel direkt an Wirkungsziele geknüpft werden. Es dürfte auf absehbare Zeit nicht möglich sein, so konkrete Wirkungsziele zu definieren und zu messen, dass sich ein direkter Link von Wirkungen und Geld rechtfertigen liesse, so wünschbar dies auch scheint. Wird deswegen aus WoV eine LoV (Leistungsorientierte Verwaltungsführung)? Wir meinen nein, wenn es gelingt, die beabsichtigten und erreichten Wirkungen aus den erstellten Leistungen systematisch in Entscheide von Politikern und Managern einzubeziehen.

Steuern

53120	Produktgruppe Steuereinzug	
Umschreibung:	Kostengünstige Mittelbeschaffung zur Erfüllung der Gemeindeaufgaben durch folgende Produkte	
	<i>Bezeichnung</i>	<i>Umschreibung</i>
Produkte:	Ordentlicher Steuereinzug von natürlichen und juristischen Personen	Einzug der Steuerforderungen aufgrund von Vorausrechnungen, provisorischer oder definitiver Rechnungen. Beim ordentlichen Steuereinzug erfüllt die/der Steuerpflichtige seine Schuld innerhalb des Fälligkeitstermins oder 30 Tage nach Rechnungsstellung
	Ausserordentlicher Steuereinzug von natürlichen und juristischen Personen	Einzug der Steuerforderungen, die nicht bis zum Verfalltag beglichen sind. Dabei kann es zu einer Vereinbarung mit der/dem Steuerpflichtigen auf Stundung oder Ratenzahlung oder zur Einleitung des Mahn- oder Betreibungsverfahrens führen.

¹⁴ Vgl. etwa die Stadt Bern oder das folgende Beispiel der Gemeinde Oberwil BL.

Wirkungsziele			
Stichwort	Indikatoren	Soll-Wert	Ist-Wert
<i>Kostengünstige Mittelbeschaffung</i>	Anteil der Verwaltungskosten vom gesamten Steuerertrag	< 5 %	
<i>Möglichst wenig Abschreibungen u. Erlasse</i>	Anteil Abschreibungen/Erlasse vom gesamten Steuerertrag	< 1,5 %	

Leistungsziele				
Dimension	Stichwort	Indikatoren	Soll-Wert	Ist-Wert
Leistungsumfang				
Umfang	Erledigung sämtlicher Zahlungseingänge	Anzahl Zahlungseingänge	21'000	
	Erledigung aller Mahnungen und Betreibungen	Anzahl Ratenzahlungen und Stundungen	900	
		Anzahl Mahnungen	2'000	
		Anzahl Betreibungen	200	
Leistungsqualität				
Zahlungseingänge	Korrekte und termingerechte Verarbeitung innert Wochenfrist	Anteil berechtigter Reklamationen	< 1 %	
		Erfüllungsgrad	> 95 %	
Mahnung/Betreibung	Korrekte und termingerechte Mahnung (innert 30 Tagen/Betreibung (innert 90 Tagen)	Anteil berechtigter Reklamationen	< 1 %	
		Erfüllungsgrad	95 %	
Kosten pro Leistungs-Einheit				
Verwaltungskosten	Kosten Verarbeitung der Zahlungseingänge	Fr./Steuerpflichtigen	Fr. 2.45	
	Kosten Mahnungen/Ratenzahlungen/	Fr./Raten-/Stundungsfall	Fr. 2.50	
	Stundungen/ Betreibungen	Fr./Mahnung	Fr. 2.15	
		Fr./Betreibung	Fr. 61.35	

Kosten Zusammen- fassung		Budget 2000	Rech- nung	Abw. in %
Gesamtkosten	Fr.	43'600.00		
Gesamterlös	Fr.	10'000.00		
Nettokosten	Fr.	33'600.00		
Kosten- deckungsgrad			22.94 %	

Entwicklungsperspektiven und Massnahmen

Quelle: Einwohnergemeinde Oberwil BL, Voranschläge 2000, 44 f.

Abbildung 7 Auszug aus dem Produktgruppenbudget 2000 der Einwohnergemeinde Oberwil BL

In Neuseeland ist ein Hauptziel des NPM die Schaffung von Transparenz als Grundlage der Rechenschaftsablage. *Accountability*, d.h. ein In-die-Pflicht-Nehmen der politischen Instanzen, prägt die frühe Entwicklung des NPM in diesem Land. Auf die immer wieder gestellte Frage: „Who is accountable for what?“ wurde folgende Verantwortlichkeitsregelung installiert:

- ♦ Minister legen Wirkungen fest und bestellen Leistungen bei der Verwaltung. Sie sind gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit für die Erreichung bestimmter Wirkungsziele verantwortlich.¹⁵
- ♦ Die ausführenden Verwaltungseinheiten, insbesondere deren Manager, sind gegenüber den Ministern für die korrekte Erstellung der Leistungen und die Einhaltung der Kostenlimiten verantwortlich. Die Leistungsvorgaben werden in sog. *performance agreements*¹⁶ festgehalten und dienen als Grundlage für die spätere Erfolgsbeurteilung der verantwortlichen Manager.

Probleme zeigen sich nun weniger in der Konkretisierung der Leistungen, die durch die Verwaltung zu erstellen sind. Leistungsangaben sind oft Mengen- oder Zeitangaben, die sich relativ leicht festlegen und messen lassen. Viel schwieriger ist jedoch die Wirkungssteuerung. Auch in Neusee-

¹⁵ Dies gilt, obwohl die Parlamente in Neuseeland eine andere Rolle spielen als in der Schweiz, vgl. vorne 2.2.

¹⁶ In Grossbritannien spricht man in diesem Zusammenhang auch von *service level agreements*, vgl. HAILSTONES, *Performance Measures*, 189 ff.

land kämpft man mit dem Problem der Definition geeigneter Wirkungsziele für einzelne Verwaltungseinheiten. Es kommt hinzu, dass die klassischen hierarchischen Strukturen der Bürokratie, die eigentlich eine von oben diktierte Wirkungssteuerung eher erleichtert hätten, immer mehr durch netzwerkartige Strukturen abgelöst werden. Das Zusammenwirken verschiedenster Verwaltungsteile, aber auch privater Profit- oder Nonprofit-Organisationen, an einer staatlichen Aufgabe hat zur Folge, dass sich Wirkungen nicht linear einem Akteur zuordnen lassen.¹⁷ Der Koordination in Netzwerken kommt daher eine immer wichtigere Rolle zu, der auch die Verantwortung für den Erfolg des Netzwerks zugeordnet werden sollte. Hier könnte der Staat eine neue Funktion übernehmen. Dies geht jedoch für die vorliegende Publikation zu weit; vielmehr wollen wir uns auf die eigentliche Wirkungssteuerung in einfacheren Strukturen, d.h. wenn der Staat selbst die Leistungen erstellt, konzentrieren.

Steuerbarkeit setzt eine gewisse Konkretheit und Kurzfristigkeit voraus. Wirkungen hingegen sind zwar oft konkret formulierbar, jedoch nur mit grosser Zeitverzögerung und einigem Zusatzaufwand erhebbbar. Der Kanton Zürich beispielsweise definiert folgende Wirkung: 60 % aller Maturanden verfügen nach 7 Jahren über einen erfolgreichen Studienabschluss, allerdings nicht als Vorgabe, sondern als Prognosewert.

Die Wirkung solcher Wirkungsindikatoren ist zweierlei: als Gegner kann man argumentieren, dass sie zu Scheingenauigkeiten führen, wichtige Elemente der gymnasialen Bildung ausblenden, Nebeneffekte und externe Einflüsse zu wenig berücksichtigen, und vieles mehr. Als Befürworter kann man hingegen betonen, dass erstmals geklärt wird,

- a) dass der Zweck einer Matura in der Hinführung zu einer weiterführenden Ausbildung (Studium) liegt,
- b) dass die Gymnasien durch geeignete Angebote die Schülerinnen und Schüler auf ihre Zeit nach der Matura vorbereiten sollen, und
- c) dass von Seiten der Bildungsdirektion davon ausgegangen wird, dass tatsächlich ein signifikanter Zusammenhang zwischen gymnasialer Ausbildung und Studienerfolg besteht, und dass zukünftig die Gymnasien auch an dieser Zielerreichung gemessen werden sollen.

¹⁷ Vgl. dazu ausführlicher MASTRONARDI, Legitimation, 28 ff.

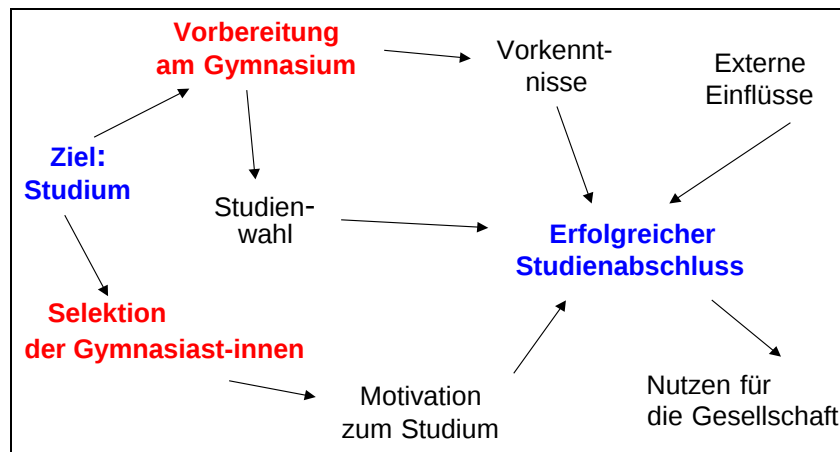


Abbildung 8 Mögliche Kausalzusammenhänge zwischen Ziel und Indikator „Erfolgreicher Studienabschluss“ für Gymnasien

Diese Klarheit der Botschaft, die von der Bildungsdirektion ausgeht und vom Parlament – zumindest in einer ersten Runde – bestätigt wurde, ist für viele Gymnasien neu und ungewohnt. Sie schränkt die Freiheit der Gymnasien dann ein, wenn der Studienerfolg bis anhin bei der Gestaltung des Leistungsangebots kein Thema war. Sie reduziert aber auch die Komplexität der Anforderungen, die an die Gymnasien gestellt werden, und verleiht ihnen eine klare strategische Identität (oder anders ausgedrückt: Der Zweck der Matura wird deutlicher). Andererseits zeigt gerade dieses Beispiel, dass solche Indikatoren zum Gegenstand politischer Rationalität werden, wenn sie als Teil des neuen Steuerungsprozesses im Parlament eingesetzt werden: Der Kantonsrat des Kantons Zürich lehnte diesen Indikator in einer späteren Phase des Projektes (wohl unter dem Einfluss bestimmter Interessengruppen) jedoch wieder ab.

Für die Messung von Wirkungen ist zwischen Mikro- und Makrowirkungen zu unterscheiden. Mikrowirkungen lassen sich recht direkt mit der Erstellung einer gewissen Leistung in Beziehung bringen. Die Sanierung einer Strasse (als Leistung) beispielsweise führt dazu, dass die Lärmbelastung der Anwohner (als Wirkung) um x % abnimmt. Demgegenüber lässt sich die Anzahl der Verkehrstoten in der Schweiz nicht einer einzigen Leistungsquelle zuordnen, sondern ist das Resultat einer Vielzahl von Einflüs-

sen, zu denen auch, aber nicht nur staatliche Massnahmen gehören. Trotzdem glauben wir an die Beeinflussbarkeit dieser Grösse durch den Staat, denn allein dieser vermutete Zusammenhang rechtfertigt letztlich den Einsatz von Steuergeldern für entsprechende Programme und Institutionen. Hätte die Polizei keinen Einfluss auf die Kriminalitätsrate, die Feuerwehr keinen auf Brandschäden, die Fürsorge keinen auf die Lebenssituation von Fürsorge-Empfängern, so müsste sich der Staat konsequenterweise aus diesen Bereichen zurückziehen. Dem ist aber u.E. nicht so.

Im Kern handelt es sich hier somit um ein Zuordnungsproblem: Unterstellt und untersucht die Evaluation das Vorhandensein klarer Kausalketten zwischen staatlichem Handeln und bestimmten Wirkungen (Wirksamkeit staatlichen Handelns), muss sie heute oft zum Ergebnis kommen, dass diese Kausalität im Abnehmen begriffen ist. Sie rechtfertigt durch diesen Nachweis eine liberale Strategie des Staatsabbaus.¹⁸ Oder aber sie beschränkt sich auf die Evaluation und die Verbesserung von Implementationsprozessen, die auf den Kriterien der Symmetrie von Strukturen und der Fairness der Verfahren basiert (Werte der Demokratie).

Die Evaluation steht aber im Zusammenhang mit NPM vor einem weiteren Dilemma: Um Kausalzusammenhänge wirklich nachweisen zu können, muss sie sich auf einfache, messbare Fragestellungen konzentrieren. Damit entsteht keine Breite der Untersuchung, sondern eine Einengung der Fragestellung. Je genauer aber solche Resultate zu erheben sind, umso weniger aussagekräftig sind sie aufgrund der Beschränktheit ihrer Basis. Die Evaluation kann in diesem Sinne mit ihrem Genauigkeits-Anspruch die Fragestellungen der politischen Wirkungssteuerung nicht beantworten. Hier zeigt sich der bekannte und andernorts dargestellte Trade-off der politischen Steuerung, indem das Messbare oft politisch nicht relevant, das politisch Relevante jedoch kaum scharf abgrenzbar und schwierig messbar ist.¹⁹

Aufgabe der politischen Planung ist es nun, das Niveau des Planungsgegenstandes von den leichter messbaren Kosten (reine Finanzbetrachtung) über die definierbaren Leistungen hinaus in die Richtung der politisch relevanten und schwierig messbaren Wirkungen zu verschieben.

¹⁸ Vgl. MASTRONARDI, Legitimation, 38.

¹⁹ Vgl. ausführlich: SCHEDLER, Systemanforderungen, 25 f.

3.2 Hierarchie der Ziele, Aufgaben und Planungen

3.2.1 Systematisierung der staatlichen Ziele

Die *obersten Staatsziele* stellen die sog. staatsleitenden Prinzipien oder staatspolitischen Grundsätze dar. Die alte wie die neue schweizerische Bundesverfassung kennen sechs solcher Prinzipien: Rechtsstaat und Demokratie, National- und Bundesstaat, Leistungs- und Wirtschaftsstaat.²⁰ Diese Prinzipien gestatten, NPM in ein verfassungsrechtliches Spannungsfeld einzuordnen: NPM bezweckt die Verbesserung des Leistungs- und Wirtschaftsstaates; NPM ist dort legitim, wo der Staat und die Gemeinden primär Leistungen auf wirtschaftliche Art und Weise zu erbringen haben. Und NPM gerät dort in Konflikt mit dem Rechtsstaat und der Demokratie, wo Politik, Verwaltung und Gerichte in erster Linie individuelle Rechtsansprüche und demokratische Legitimationsprozesse garantieren müssen. Da jede staatliche Aufgabe mehreren obersten Staatszielen dient, durchmischen sich die verschiedenen staatspolitischen Grundsätze in den meisten Anwendungsfällen regelmässig. Damit gibt es einerseits keine rein kommerziellen Bereiche als absolute Domänen für NPM, andererseits auch keine rein hoheitlichen Bereiche, in denen kein Element oder Instrument des NPM zugelassen werden darf.

Für die weitere Konkretisierung der staatlichen Ziele kann nach den gesellschaftlichen Auswirkungen der Tätigkeit von Politikerinnen und Politikern sowie Verwaltungsfachleuten gefragt werden: Was sollen sie in den Bereichen Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Umwelt erreichen? Und wie sollen sie es erreichen? Dabei wird also zwischen Sachzielen einerseits und Verfahrenszielen andererseits unterschieden; bei der Beurteilung der Zielerreichung kann die materielle Nachhaltigkeit bzw. die prozessuale Verträglichkeit der staatlichen Tätigkeiten unterschieden werden.²¹ Im Interesse materieller Nachhaltigkeit fordert NPM besser messbare Sachziele und leicht veränderte Verfahrensziele: Sowohl eine Vereinfachung von Verfahrensvorschriften als auch ihre Ergänzung durch Management-Konzepte sollen die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlicher Problemlösungen verbessern. NPM benötigt dafür vermehrt final ausgerichtete

²⁰ MASTRONARDI, Strukturprinzipien.

²¹ SCHENKEL, Klimapolitik.

(Rahmen)Gesetze und die klarere Unterscheidung von normativen, strategischen und operativen Zielsetzungen in Politik und Verwaltung.²²

3.2.2 Systematisierung der staatlichen Aufgaben, Ausgaben und Leistungen

Neben der geläufigen organisatorischen Gliederung der öffentlichen Verwaltung in Departemente (Direktionen) und Dienststellen (Ämter, Fachstellen, Abteilungen) gibt es eine Reihe *materieller Gliederungen* für die staatlichen Aufgaben, Ausgaben und Leistungen:

- ♦ Die *Rechtssammlungen* von Bund und Kantonen kennen eine Systematik der Aufgaben in der Rechtsmaterie 1. nach Sachgebieten und 2. nach Regelungsstufen (internationale Abkommen und Verträge, Verfassung, Gesetze, Dekrete, Verordnungen, usw.).
- ♦ Das *Harmonisierte Rechnungsmodell* (HRM) der Kantone, Städte und Gemeinden kennt eine detaillierte funktionale Gliederung der Aufwendungen und Erträge in der Finanzbuchhaltung 1. nach Hauptaufgabengebieten wie z.B. Bildung, Kultur usw., 2. nach Aufgabengebieten wie z.B. Kindergärten, Volksschule usw. sowie 3. nach Teilbereichen (vgl. unten Abb. 9).
- ♦ Die *Leistungsdefinitionen* in den schweizerischen NPM- und WOV-Reformprojekten kennen zwar alle eine Hierarchisierung 1. nach Produktgruppen, 2. nach Produkten und 3. nach Teilprodukten, Prozessen oder Artikeln, jedoch noch keine flächendeckende Systematisierung der staatlichen Leistungen auf allen Staatsebenen.

Im Rahmen von schweizerischen NPM-Reformprojekten wird von den Regierungs- und Parlamentsmitgliedern oft der Wunsch geäußert, die neuen *Produktgruppen-Globalbudgets* stärker zusammenzufassen, um so die politische Planung, Steuerung und Überprüfung der Verwaltungstätigkeit zu erleichtern und zu vereinfachen: Wenn sich jedes definierte Produkt der öffentlichen Verwaltung in eine (und nur eine) Produktgruppe einordnen lässt, müsste sich jede Produktgruppe analog in eine (und nur eine) grössere Einheit auf einer höheren Gliederungsebene einordnen lassen.

²² BUSCHOR, Konzept.

Wenn diese gesuchte Einheit auf der Ebene der Aufgabenbereiche liegen würde, könnte eine direkte Verbindung zur funktionalen Gliederung des HRM geschaffen werden, und zwar wie folgt:

1. Gliederungsebene: *Hauptaufgabenbereich*, z.B. 2) Bildung
2. Gliederungsebene: *Aufgabenbereich*, z.B. 21) Volksschule
3. Gliederungsebene: *Produktegruppe*, z.B. 211) Unterricht,
4. Gliederungsebene: *Produkt*, z.B. 2114) Zusatzunterricht Deutsch

0 Allgemeine Verwaltung 01 Legislative und Exekutive - 02 Allgemeine Verwaltung - 03 Leistungen für Pensionierte - 04 Nicht aufteilbare Aufgaben
1 Öffentliche Sicherheit 10 Rechtsaufsicht - 11 Polizei - 12 Rechtssprechung - 13 Strafvollzug - 14 Feuerwehr - 15 Militärische Landesverteidigung - 16 Zivile Landesverteidigung
2 Bildung 20 Kindergärten - 21 Volksschule - 22 Sonderschulen - 23 Berufsbildung - 24 Lehrerbildung - 25 Allgemeinbildende Schulen - 26 Höhere Berufsbildung - 27 Hochschulen und Forschung - 29 Übriges Bildungswesen
3 Kultur und Freizeit 30 Kulturförderung - 31 Denkmalpflege und Heimatschutz - 32 Massenmedien - 33 Parkanlagen und Wanderwege - 34 Sport - 39 Kirche
4 Gesundheit 40 Spitäler - 41 Kranken- und Pflegeheime - 42 Psychiatrische Kliniken - 44 Ambulante Krankenpflege - 45 Krankheitsbekämpfung - 46 Schulgesundheitsdienst - 47 Lebensmittelkontrolle - 49 Übriges Gesundheitswesen
5 Soziale Wohlfahrt 50 Altersversicherung - 51 Invalidenversicherung - 52 Krankenversicherung - 53 Sonstige Sozialversicherungen - 54 Jugendschutz - 55 Invalidität - 56 Sozialer Wohnungsbau - 57 Altersheime - 58 Fürsorge - 59 Hilfsaktionen
6 Verkehr 60 Nationalstrassen - 61 Kantonsstrassen - 62 Gemeindestrassen - 63 Privatstrassen - 64 Bundesbahnen - 65 Regionalverkehr - 66 Schifffahrt - 67 Luftfahrt - 68 Nachrichtenübermittlung - 69 Übriger Verkehr
7 Umwelt und Raumordnung 70 Wasserversorgung - 71 Abwasserbeseitigung - 72 Abfallbeseitigung - 73 Schlachthöfe - 74 Friedhof und Bestattung - 75 Gewässerverbauungen - 76 Lawinenverbauungen - 77 Naturschutz - 78 Übriger Umweltschutz - 79 Raumordnung

8 Volkswirtschaft

80 Landwirtschaft - 81 Forstwirtschaft - 82 Jagd und Fischerei - 83 Tourismus - 84 Industrie, Gewerbe, Handel - 85 Banken - 86 Energie - 87 Sonstige gewerbliche Betriebe

9 Finanzen und Steuern

90 Steuern - 91 Steuerabkommen - 92 Finanzausgleich - 93 Einnahmenanteile - 94 Vermögens- und Schuldenverwaltung - 99 Nicht aufgeteilte Posten

Quelle: Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch 1981, Teil 1, S. 155

Abbildung 9 Funktionale Gliederung des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM)

Diese funktionale Gliederung des Finanzhaushaltes nach 9 Hauptaufgabenbereichen und 79 Aufgabenbereichen genügt den neuen *Anforderungen von NPM* für eine Systematisierung der staatlichen Aufgaben und Leistungen zwecks integrierter Planung von Aufgaben und Finanzen bzw. simultaner Budgetierung von Leistungen und Finanzen allerdings noch nicht:

1. Die funktionale Gliederung des Finanzhaushaltes dient primär den Bedürfnissen des öffentlichen Rechnungswesens, jedoch nicht als *politiktaugliches Führungsinstrumentarium*. Gleiches gilt für die systematischen Gesetzessammlungen von Bund und Kantonen, welche für die Bedürfnisse des öffentlichen Rechts geschaffen wurden. Solange diese Gliederungen der Finanzen, Aufgaben und Leistungen nicht alle übereinstimmen, wird bei ihrer Verknüpfung stets ein Übersetzungs- und Zuordnungsproblem bestehen bleiben.
2. Die funktionale Gliederung des Finanzhaushaltes ist in erster Linie für die *Strukturierung der Aufgaben und Ausgaben auf Kantonsebene* zugeschnitten worden. Grössere Städte und Gemeinden benutzen die funktionale Gliederung – wie die Kantone übrigens auch - nur für die Finanzplanung und für die Finanzstatistik. Lediglich die kleinen und kleinsten Gemeinden mit wenig spezialisierten Verwaltungsorganisationen benutzen die funktionale Gliederung zusätzlich für die Budgetierung und Rechnungslegung. Hier gilt es, die funktionale Gliederung des Finanzhaushaltes für die Aufgabenstrukturen, Planungsprozesse und Rechnungslegungen auf allen drei Staatsebenen gleichermassen tauglich zu machen.

Für die systematische Verbindung von Aufgaben und Finanzen bei der politischen Planung bzw. von Leistungen und Finanzen bei der Output-Budgetierung benötigen wir also eine einheitliche und *führungstaugliche Systematik*, welche aus der funktionalen Gliederung des HRM hervorgehen könnte und für Bund, Kantone, Städte bzw. Gemeinden gleichermassen tauglich wäre. Folgende neuen Anforderungen sind dabei aus der Sicht von NPM zu erfüllen:

1. Die *Gliederungen* in Hauptaufgabenbereiche und Aufgabenbereiche einerseits, in Produktgruppen und Produkte andererseits sind miteinander zu verbinden und zu synchronisieren.
2. Die *Anzahl der Aufgabenbereiche* ist auf ein führungstaugliches Mass zu reduzieren – bei unveränderter Anzahl Hauptaufgabenbereiche.
3. Für das *Verwaltungs-Management* auf Stufe Gesamtverwaltung und Departement sowie für die verwaltungsinternen *Querschnitts-Dienstleistungen* wie z.B. Finanzen, Informatik, Personal, Raum, Büromobiliar, Büromaterial usw. sind zwei separate Aufgabenbereiche im Hauptaufgabenbereich 0: Politische Behörden und Verwaltungs-Management zu definieren.
4. Die *Reformvorschläge* der aufgabenbereichsbezogenen Fachgruppen sind zu integrieren und ebenfalls zu synchronisieren.

NPM kann in der Schweiz um so grössere *Effizienz- und Effektivitätssteigerungen* erreichen, je stärker die Nutzen-, Wirkungs-, Leistungs- und Kostendaten auf allen drei Staatsebenen standardisiert und für politische wie administrative Führungsentscheidungen genutzt werden können. Dazu braucht es die oben skizzierte Systematisierung von Aufgaben und Finanzen auf den Stufen Hauptaufgabenbereich und Aufgabenbereich sowie von Leistungen und Finanzen auf den nachgeordneten Stufen Produktgruppe und Produkt.

In Politik und Verwaltung könnten damit folgende Informationen leichter aufbereitet und besser in Wissen um das Funktionieren unseres Staatswesens umgesetzt werden:

- a) Aufgabenorientierte Finanz- und Steuerbelastungsvergleiche zwischen Kantonen, Städten und Gemeinden, aber auch zwischen Agglomerationen und Grossregionen der Schweiz würden so erleichtert;

- b) Kennzahlenorientierte Kosten- und Leistungsvergleiche würden dann auch keine aufwendige Bereinigung der Datengrundlagen mehr benötigen;
- c) Benchmarking würde flächendeckend ermöglicht.

Weiter gehört auch eine inhaltliche Modernisierung und qualitative Verbesserung der amtlichen Statistiken dazu, wie dies die Sozialwissenschaften in der Schweiz schon seit längerer Zeit fordern.

Exkurs: Systematik der Nummernkreise

Diese Problemstellungen sind dem Management öffentlicher Betriebe wie privater Unternehmungen als *Systematik der Nummernkreise* bestens bekannt: Die schweizerische Sozialversicherung kennt sprechende AHV-Nummern, welche über Geschlecht und Geburtsdatum der Versicherten Auskunft geben. Die Grossbanken bemühen sich nach ihren Fusionen um eine einheitliche Nummerierung der Konti ihrer Kundinnen und Kunden. Industrie und Handel kennen seit einigen Jahren sogar eine einheitliche Nummerierung ihrer Artikel mit maschinenlesbarer Strichcodierung wie z.B. die ISBN-Nummer dieses Buches. Und moderne Buchhaltungsprogramme lassen sowohl die Verbuchung nach traditionellem Schweizer Kontenrahmen für Gewerbe-, Handels- und Industriebetriebe von KÄFER zu als auch die Auswertung nach dem modernen Kontenrahmen für kleinere und mittlere Unternehmungen (KMU) in Produktion, Handel und Dienstleistung von STERCHI.

Der Sinn und Zweck systematischer Nummernkreise liegt gerade in der vereinfachten Daten-Aufbereitung und -Auswertung, sei es nach Geschlecht und Jahrgang der AHV-Bezügerinnen und Bezüglern, nach Kunden- bzw. Artikelgruppen bei Banken, Industrie und Handel oder nach Kontenklassen der Finanzbuchhaltung. Die damit gemachten Erfahrungen und erzielten Erfolge privater Unternehmungen lassen sich auch in der öffentlichen Verwaltung wiederholen.

Natürlich bedingt jede Umstellung der Nummernkreise einen Verlust an bewährtem Wissen und einen kurzfristigen Zusatzaufwand an Ressourcen. Mittel- und langfristig lassen sich durch die weitgehende Standardisierung von Finanz- und Leistungsdaten jedoch beträchtliche *Effizienz- und Effektivitätsgewinne* realisieren: Die Einführung von vernetzten Politik- und

Management-Informationssystemen (MIS, EIS) mit gemeinsamen und vereinheitlichten Datenbeständen (Data Warehouse) würde erleichtert, sowie die Analyse der Daten durch neue Abfragetechniken (OLAP-Technologien, Data Mining) stark vereinfacht. Je nach Standardisierung der Finanz- und Leistungsdaten würde die Abfrage von Datenbanken und die Auswertung von Datenbeständen landesweit, vielleicht sogar europaweit ermöglicht.

3.2.3 Systematisierung der Planungsfristen und Planungsbereiche

Diese vorgeschlagenen Systematisierungen der staatlichen Ziele und Aufgaben gilt es nun für die politische Planung und für die Budgetierung zu nutzen. Dabei kann von folgender Überlegung ausgegangen werden:

- ♦ Je langfristiger und politischer die Planung angelegt ist, desto weiter können die staatlichen Ziele gefasst und desto breiter kann der dazugehörige Planungsbereich dargestellt werden.

Und umgekehrt gilt:

- ♦ Je kurzfristiger und betrieblicher die Planung angelegt ist, desto enger müssen die staatlichen Ziele gefasst und desto detaillierter muss und der dazugehörige Planungs- oder Budgetierungsbereich dargestellt werden.

Bei den Fristen kann zwischen kurz-, mittel- und langfristige Planungsfristen sowie einem unbefristeten Bereich mit eigenen Zielen, Aggregaten und Instrumenten unterscheiden werden.

Dies ergibt folgende systematische Zusammenstellung von Planungsfristen und Planungsbereichen (die heute verwendeten Instrumente sind hier zur Illustration aufgeführt und werden erst in Kapitel 5.1 für NPM umgestaltet):

Fristen	Ziele	Planungsbereiche	Heutige Instrumente
unbefristet	Staatsleitende Prinzipien, Sachziele (Wirkungen) und Verfahrensziele	Körperschaft insgesamt, Hauptaufgabenbereiche	Verfassung und Gesetzgebung bzw. Gesetzgebungsfahrplan
langfristig	Sachziele (Wirkungen), Verfahrensziele und Finanzierungsziele	Hauptaufgabenbereiche, Aufgabenbereiche	Entwicklungsplanung, Investitionsfahrplan
mittelfristig	Sachziele (Wirkungen und Leistungen) sowie Finanzierungsziele	Aufgabenbereiche, Produktgruppen	Finanzplan, Steuersatz, Verschuldung
kurzfristig	Sachziele (Leistungen und Kosten) sowie Finanzierungsziele	Produktgruppen, Produkte	Budgetierung, Zielvereinbarungen mit Mitarbeiter/-innen

Abbildung 10 Systematisierung der Planungsfristen und Planungsbereiche

Die so systematisierten Planungsfristen und Planungsbereiche lassen sich in ihrer Ausrichtung wie folgt charakterisieren:

- ♦ Bei den unbefristet gültigen *Rahmenbedingungen*, welche durch Verfassung und Gesetze gegeben sind, liegen die Ziele sowohl auf der Ebene der staatsleitenden Prinzipien Rechtsstaat und Demokratie, National- und Bundesstaat, Leistungs- und Wirtschaftsstaat als auch auf der Ebene ihrer Anwendung, d.h. auf der Ebene von Sachzielen und Verfahrenszielen. Hier wird z.B. für den Hauptaufgabenbereich Versorgung, Umweltschutz und Raumordnung festgeschrieben, welche materiellen Ziele mit welchen politischen Instrumenten und mit welchen rechtlichen Verfahrensvorschriften erreicht werden sollen.
- ♦ Bei den *langfristigen Planungen* liegen die Ziele sowohl auf der Ebene der Sachziele und Verfahrensziele als auch auf der Ebene der Finanzierungsziele. Sie beinhalten insbesondere die Wirkungsziele für die einzelnen Hauptaufgabenbereiche und Aufgabenbereiche sowie die dazugehörigen Finanzierungsziele: Hier wird z.B. für den Aufgabenbereich Abfall- und Abwasserentsorgung geplant, welche Qualitätsanforderungen bei der gefilterten Abluft bzw. beim geklärten Abwasser mit welchem Investitions-Volumen in den nächsten 8-12 Jahren tatsächlich realisiert werden können.

- ♦ Bei den *mittelfristigen Planungen* beinhalten die Sachziele sowohl Wirkungs- als auch Leistungsziele für die einzelnen Aufgabenbereiche und Produktgruppen; die Finanzierungsziele richten sich nach den gewünschten Entwicklungen des Finanzplans und des Steuersatzes: Hier gilt es also, die Reihenfolge der Investitionsprojekte mit den erforderlichen Leistungsmengen, Leistungsqualitäten und Leistungskosten bei der Produktgruppe Abfallsammlung bzw. bei der Produktgruppe Entsorgung von brennbaren Abfällen für die nächsten 4-5 Jahre miteinander abzustimmen.
- ♦ Bei den *kurzfristigen Planungen*, also bei der Budgetierung und den Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitenden, beinhalten die Sachziele vor allem Leistungs- und Kostenziele für die einzelnen Produktgruppen und Produkte sowie Investitionskredite für die einzelnen Etappen der Investitionsprojekte. Auf dieser Grundlage können die jährlichen Zielvereinbarungsgespräche mit den Mitarbeitenden erfolgen.

Auf dieser Grundlage kann nun eine systematische politische Planung aufbauen.

3.3 Wirkungs- und Leistungsziele in der Planung

Je langfristiger und je verdichteter eine Zielsetzung ist, um so eher sind Parlament, Regierung und Verwaltung in der Lage, sie als Wirkungsziel zu definieren. Von der Natur der Sache her würde es sich daher aufdrängen, in der politischen Planung nur mit Wirkungszielen zu arbeiten, während auf Ebene des Voranschlags die Leistungsziele im Vordergrund stünden. Dies ist an sich denkbar, jedoch aus Gründen der Vollständigkeit nicht zu empfehlen. Da Wirkungen und Leistungen so gut wie möglich miteinander verbunden sein sollten (Idee: ein Bündel von Leistungen führt zu gewissen Wirkungen), wirkt eine Trennung der beiden Ebenen kontraproduktiv. Der Weg, den der Kanton Zürich mit seinem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) geht, ist daher grundsätzlich richtig, aber wohl allzu detailliert für die Planung auf Regierungs- und Parlamentsebene: im KEF werden für sämtliche Produktgruppen (im Kanton Zürich Leistungsgruppen genannt) sowie für grössere Projekte jeweils Leistungs- wie auch Wirkungsziele für die kommenden vier Jahre publiziert.

Da die politische Planung auf einer höheren Verdichtungsebene als auf der Produktgruppenebene, nämlich auf der Aufgabenbereichsebene stattfinden sollte, werden die dazugehörigen Leistungsinformationen selektiv ausfallen müssen. Hier gilt das Primat der Wesentlichkeit vor der Vollständigkeit, d.h. es werden nur jene Leistungen aufgeführt, die entweder einen Gross- teil der Ressourcen beanspruchen oder bei denen grössere Veränderungen zu erwarten sind.

Die Leistungen sollten wenn immer möglich auch visualisiert mit den damit angestrebten Wirkungen verbunden werden. Die Stadt Christchurch in Neuseeland hat den Weg über eine Matrix gewählt, in der auf der vertikalen Achse die Leistungen und auf der horizontalen die strategischen Wirkungsziele aufgeführt sind. In den einzelnen Matrixfeldern kann nun angegeben werden, welche Leistungen zur Erreichung der strategischen Ziele beitragen. Diese Darstellungsform eignet sich insbesondere für die Darstellung von Legislaturzielen und für die Visualisierung ihrer Umsetzung über mehrere Aufgabenbereiche und Produktgruppen hinweg.

3.4 Lernprozesse in der politischen Planung

Politische Planung würde in ihrer Bedeutung unterschätzt, wenn man sie rein instrumentell betrachtete. Richtig eingesetzt, kann politische Planung zu einem Werkzeug werden, mittels dessen die *Lernfähigkeit der Politik* erhöht wird. Eine zugegebenermassen oberflächliche Sichtung der aktuellen Literatur relativiert diese eben gemachte Aussage. Eine neuere Publikation des Eidg. Personalamtes befasst sich auf 560 Seiten mit organisationalem Lernen in der Verwaltung,²³ ohne vertieft auf die Frage einzugehen, wie und ob das Lernen der Politik gefördert werden soll. Auch die Ergebnisse des NFP 27 sind diesbezüglich zwar sehr aufschlussreich, doch insgesamt eher ernüchternd: es bleibt unklar, ob und wie Lernprozesse in der Politik ausgelöst und „gesteuert“ werden können.²⁴ Dies soll nicht Kritik sein, sondern es zeigt, dass die *lernende Politik* im Gegensatz zur lernenden Verwaltung selbst in der Wissenschaft ein eher unbeachtetes Dasein führt.

²³ Vgl. Eidg. Personalamt, Lernen.

²⁴ Vgl. BUSSMANN, Lernen, 55 ff.

Dabei kann dann von Lernen gesprochen werden, „wenn Erfahrungswerte Konsequenzen für gegenwärtiges und zukünftiges Handeln besitzen“.²⁵ In diesem Sinne kann man ja zumindest den regierenden Parteien nicht vorwerfen, keine Lernfähigkeit zu besitzen. Es ist im Gegenteil geradezu ursprüngliche Aufgabe und damit erfolgsentscheidend für jeden Politiker, aus Erfahrungswerten Konsequenzen für sein Handeln zu ziehen. Wie bereits weiter vorne beschrieben, lässt sich Lernen allerdings in unterschiedlichen Komplexitätsgraden definieren:²⁶

- ♦ von *single-loop learning* spricht man, wenn mit fixen Prämissen auf Veränderungen der Umwelt reagiert wird;
- ♦ von *double-loop learning* spricht man, wenn die eigenen Prämissen hinterfragt werden, d.h. wenn die Tauglichkeit der Grundannahmen von Zeit zu Zeit überprüft wird;
- ♦ von *deutero learning* oder reflexivem Lernen spricht man, wenn gelernt wird, wie man lernt.

Ohne vertiefte Analyse kann gesagt werden, dass politische Instanzen eine geradezu meisterhafte Fähigkeit entwickelt haben, auf Veränderungen der Umwelt zu reagieren, d.h. sie sind ausgewiesene *single-loop learners*. Gleichzeitig dürfte aus verschiedenen Gründen bereits das *double-loop learning* für Politikerinnen und Politiker problematisch sein, wie wir gleich zeigen werden.

Der Beitrag der politischen Planung besteht nunmehr darin, dass in den Planungsgefäßen einzelne fachliche Prämissen der Planung (und damit der Regierung) transparent gemacht werden, wie beispielsweise die erwartete Umweltentwicklung. Dies ist ein wichtiger erster Schritt, wenn das Parlament inhaltliche Zusammenhänge der mittleren Frist besser kennen lernen soll, sich somit also quasi ein „Planungs-Know-how“ aneignen soll. Dieser Beitrag erweitert jedoch nicht die Grenzen vorhandenen Lernens, sondern perfektioniert das *single-loop learning*.

Die Planung als Forum des Lernens stößt überall dort an ihre Grenzen, wo politische Prämissen angesprochen werden, wo also ein *double-loop learning* in ur-politische Identitäten einzudringen droht. Ein vollständig offenes Lernen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier würde dazu führen, dass politische Fraktionen ihr Profil in der Öffentlichkeit verlören – und

²⁵ DÖHLER, Lernprozesse, 39.

²⁶ Vgl. u.a. KLIMECKI, Verwaltungsreform, 83 ff.

damit ihre Chancen, sich die Akzeptanz ihrer Wählerschaft zu sichern. Die Frage der Lernfähigkeit politischer Instanzen kann somit nicht rein innerhalb der öffentlichen politischen Strukturen beantwortet werden, sondern sie muss auch die unterschiedlichen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler mitberücksichtigen. Wer zu bereitwillig lernt, kann damit als Volksvertreter unglaubwürdig, weil opportunistisch, wirken. Andererseits gilt ebenso: Die Selektivität, mit der politische Fraktionen bestimmte Umweltentwicklungen beurteilen, verhindert nicht zwingend jegliche Form von Lernprozessen, sondern sie ermöglicht unter Umständen richtungsgebundene (und damit Parteipolitik-konforme) Lernprozesse. Döhler schreibt u.E. zu Recht: „Es ist sehr wahrscheinlich, dass für beliebige politische Probleme nicht nur richtige oder falsche, sondern mehrere gleichermassen anwendbare Problemlösungsstrategien existieren, so dass sich auch politisches Lernen in unterschiedliche Richtungen bewegen kann.“²⁷

Double-loop learning der Politik bedingt, dass es ohne grössere Identitätskrisen erfolgen kann. Die Anpassung von politischen Prämissen, so notwendig sie vielleicht der Parteileitung zu sein scheint, muss gemeinsam mit der demokratischen Basis erfolgen, wenn sie nicht zu einer Abwanderung einzelner Wählerschichten führen soll. Damit ist Zeit ein wesentlicher Faktor, und zwar in einem Ausmass, welches unvergleichlich grösser ist als etwa in der Privatwirtschaft. Hier kann politische Planung einen wesentlichen Beitrag leisten, indem sie bestimmte Themen frühzeitig auf die politische Agenda setzt, so dass die so wichtigen Lernprozesse genügend Zeit haben, zu *reifen*. Dabei ist es von vitaler Bedeutung, dass sich bestimmte politische Fraktionen vorderhand nicht festlegen müssen; dann nämlich, wenn sich ihre Prämissen zu einzelnen Themen noch nicht festgesetzt haben oder aber wenn sie so quer in der politischen Landschaft liegen, dass sie ohne Gesichtsverlust nicht mehr zu korrigieren wären. Auch dieses Argument spricht gegen eine Beschlussfassung des Parlaments zur politischen Planung.²⁸

These:

Indem politische Planung eine Analyse der Abweichungen vom Plan ermöglicht, löst sie Lernprozesse bei allen beteiligten Akteuren aus. Dies allein würde den Aufwand rechtfertigen.

²⁷ DÖHLER, Lernprozesse, 51.

²⁸ Vgl. dazu hier 5.1.4, 5. 2.3 und 5.3.4.

3.5 Konsequenzen für die politische Planung

Für die politische Planung bedeutet dies Folgendes:

1. Politische Planung sollte sämtliche vorhandenen Informationen aufnehmen und sie als Grundlage für die Planungsentscheide transparent machen. Gleichzeitig sollte immer klar sein, dass Planung heisst, mit Ungenauigkeiten zu leben und unter Unsicherheit zu entscheiden.
2. Politische Planung sollte sich die Erfahrungen und Konzepte der Betriebswirtschaft zunutze machen und Analogien zur strategischen Planung herstellen, wo dies Sinn macht. Der Controlling-Kreislauf beispielsweise sollte institutionalisiert und mit dem Ziel eines *double-loop learning* durch Controllerdienste gepflegt werden.

Der allgemeinen Steuerungskultur angepasst, sind viele Planungsinstrumente im politisch-administrativen System bürokratisch aufgebaut und werden entsprechend eingesetzt. Die kulturelle Verschiebung des NPM hin zu einer verstärkten Kontrakt- und Kontaktkultur muss sich zwangsläufig auch auf die politische Planung auswirken: Vereinbarungselemente und partizipative Planungsgremien dürften zukünftig an Bedeutung gewinnen.

Thesen:

Die politische Planung in der Schweiz kann einen Qualitätsfortschritt erreichen, wenn sie Züge der Kontaktkultur adaptiert.

Die erfolgreiche politische Planung muss zielorientiert aufgebaut sein.

In Anlehnung an das Kontraktmanagement ist politische Planung eine Vereinbarung über mittelfristige Ziele oder Themen, welche von der Politik behandelt werden.

Politische Planung konzentriert sich vor allem auf politisch relevante Wirkungen.

Die systematische Darstellung der staatlichen Ziele, Aufgaben und Planungen zeigt, welche materiellen Ordnungen bereits heute angelegt sind und von NPM bloss aufgegriffen und als Führungsgrundlage benötigt werden: Ähnlich wie die Rechtsgrundlagen und die Finanzbuchhaltung benötigen die politischen Strategien und das Management der Verwaltung einen konkreten, materiellen Bezug, um sinnvoll eingesetzt werden zu können. Nicht bloss die rechtlichen und finanziellen Kompetenzverteilungen zwischen Volk, Parlament, Regierung, Departement, Abteilung und Mitarbeitenden

müssen daher zusammenpassen. Auch die materielle und zeitliche Reichweite der heutigen wie der künftigen politischen Planungen müssen zusammen ein klar abgestuftes, grundfestes und leicht nutzbares Gebäude ergeben.

Auf der Grundlage der Systematiken des eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Rechts sowie des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) der Kantone, Städte und Gemeinden entwickeln wir nun in den kommenden Kapiteln eine neue *Planungssystematik*, welche den Konzept-, Strategie- und Management-Anforderungen des NPM genügen soll.

4 Problemkreise

4.1 Überblick

Politische Planung ist anspruchsvoll. NPM kann wertvolle Hilfe leisten, muss aber dazu eine Reihe von Problemen lösen, die sich stellen. Wir greifen im Folgenden die wichtigsten heraus:

Zentrale Forderung von NPM ist die Wirkungsorientierung. In der Praxis bringt NPM jedoch bisher eher eine leistungs- als eine wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung. Es gilt, die Leistungen der Verwaltung konsequent auf eine politische Wirkungssteuerung auszurichten. Dabei stellen sich methodische wie politische Probleme. Ziel ist es, Politik und Verwaltung wo sinnvoll zu entflechten und im Übrigen die Verflechtung transparent und steuerbar zu machen (Ziff. 4.2)

Die Forderung nach Entflechtung von Politik und Management impliziert, dass die Politik dem Management möglichst klare normative Vorgaben setzt. Politische Ziele sollten sich kaskadenartig in Management-Vorgaben „übersetzen“ lassen. Die politische Rationalität folgt aber kaum dieser zweckrationalen Zielhierarchie. Dies hat zur Folge, dass die Ziele auf unterer Stufe „geklärt“ werden müssen, was bedeutet, dass auch dort politische Entscheide getroffen werden. Um diesen Prozess demokratisch zu steuern, braucht es jene integrierte Form von politischer Steuerung, welche mit NPM möglich wird (Ziff. 4.3).

Politische Planung bleibt auch unter NPM ein pluralistischer Prozess, der verschiedene Rationalitäten miteinander verknüpft. Dieser Prozess enthält eine Planung von unten nach oben, mit welcher die Verwaltung ihr Bedürfnis nach Zielsetzung artikuliert. Der Primat der Politik erfordert demgegenüber eine Planung von oben nach unten, mit welcher zunächst die Regierung ihre Politik definiert. Ansprüche an die politische Planung werden aber auch von Parteien und Verbänden erhoben. Vor allem aber braucht das Parlament Instrumente der Einflussnahme auf die Planung, wenn sich die Machtverteilung zwischen den Gewalten durch die neuen Instrumente nicht zu seinen Lasten verschieben soll. Mit der gleichen Begründung lassen sich auch neue Volksrechte postulieren. Bei all diesen Neuerungen ist ein pragmatisches Vorgehen empfehlenswert (Ziff. 4.4).

Wie die Rollen im Staat unter NPM neu verteilt werden sollen, ist interdisziplinär zu bestimmen. Betriebswirtschaft, Ökonomie, Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft können dazu ihren Beitrag leisten. Dabei zeigt

sich, dass die Machtverteilung zwischen den Gewalten ein Zusammenspiel auf mehreren Steuerungsschienen darstellt. Rechtsetzung, Planung und Budgetierung müssen zusammen betrachtet werden, um zu bestimmen, wie der Machtzuwachs, den NPM vermittelt, gerechterweise zu verteilen ist. Die Planungsfunktion ist aus dieser Sicht so unter Regierung und Parlament aufzuteilen, dass die Regierung dafür die Hauptverantwortung trägt, das Parlament aber mit Vorgaben, Kritik und Korrekturen indirekt Einfluss ausüben kann (Ziff. 4.5).

Die politische Praxis in der Schweiz entspricht noch nicht den Anforderungen der hier vertretenen politischen Planung. Die Entwicklungstendenzen laufen aber in die gewünschte Richtung. So werden deutlichere Legislaturziele gesetzt und diese mit konkreten Massnahmen verknüpft; um wirklich Prioritäten setzen zu können, werden z.T. auch Posterioritäten bestimmt; Ziele werden mit Wirkungsindikatoren versehen; politische Ziele werden mit den finanziellen Konsequenzen ihrer Umsetzung verknüpft (Ziff. 4.6).

4.2 Die zentrale Frage der Wirkungsorientierung

Mit dem politisch-administrativen Steuerungsprozess (früher: Produktionsprozess) haben MÄDER und SCHEDLER bereits 1994 den Versuch unternommen, die Planungs- und Realisierungsprozesse in Politik und Verwaltung systematisch miteinander zu verknüpfen und darzustellen.

Diese (veränderte) Darstellung beinhaltet drei Analyse- oder Steuerungsebenen:

- ♦ Auf der *Wirkungsebene* (Outcomes) können die geplanten und die erstellten Politik-Wirkungen sowie ihre Nutzen miteinander verglichen werden: Dabei können Politikerinnen und Politiker die individuellen Bedürfnisse ihrer Wählerinnen und Wählern (SOLL-Nutzen) in politische Programme mit entsprechenden Zielsetzungen (SOLL-Wirkungen) übersetzen. Die eher objektiven Auswirkungen dieser politischen Programme in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt (IST-Wirkungen) sowie die eher subjektiven Auswirkungen (IST-Nutzen) können sie mit einem SOLL-IST-Vergleich auf der Wirkungsebene überprüfen. Methoden dazu sind: Monitoring, Evaluation.

- ♦ Auf der *Leistungsebene* (Outputs) werden die geplanten und die erstellten Verwaltungs-Leistungen sowie ihre Kosten miteinander verglichen: Dazu können Verwaltungsfachleute einen Katalog der benötigten öffentlichen Güter und Dienstleistungen, den Leistungskatalog (SOLL-Leistungen) zusammenstellen und die voraussichtlichen Kosten dieser Leistungserstellung (SOLL-Kosten) budgetieren. Erst die tatsächlich erstellten Leistungen (IST-Leistungen) sowie die angefallenen Kosten (IST-Kosten) ermöglichen einen SOLL-IST-Vergleich auf der Leistungsebene. Methode: Kosten-Leistungs-Controlling.
- ♦ Auf der *Prozessebene* werden die geplanten Leistungen tatsächlich erstellt; hier fallen auch die Kosten effektiv an. Für die Analyse und Steuerung der Produktionsprozesse stehen eine ganze Reihe von Methoden zur Verfügung: Prozess-Kosten-Rechnung, Total Quality Management, (Business) Process Reengineering, usw.

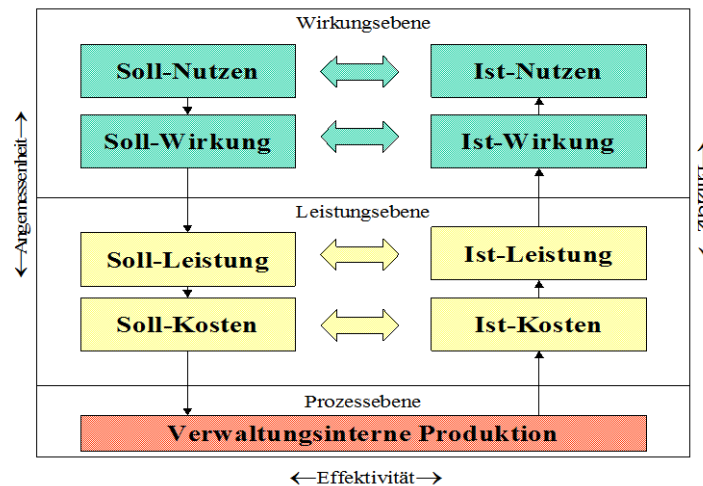


Abbildung 11 Politisch-administrativer Steuerungsprozess¹

¹ Siehe MÄDER/SCHEDLER, Performance Measurement, 355 oder SCHEDLER, Ansätze, 48.

Diese schematische Darstellung ermöglicht auch konsistente Definitionen von Angemessenheit, Effizienz und Effektivität für die Analyse und die Steuerung:

- ♦ Die *Angemessenheit* – oder Planungseffizienz – fragt nach der Kompatibilität der jeweiligen Nutzen-, Wirkungs-, Leistungs- und Kostenziele: Lassen sich die angestrebten politischen Wirkungen mit den verfügbaren finanziellen Mitteln überhaupt erreichen?
- ♦ Die *Effizienz* fragt nach der Vertretbarkeit der einzelnen Kosten-, Leistungs-, Wirkungs- und Nutzenergebnisse: Lassen sich die aufgewendeten Kosten durch die erreichten Nutzen rechtfertigen?
- ♦ Die *Effektivität* gibt den Erfüllungsgrad für die einzelnen Ziele auf den jeweiligen Analyse- oder Steuerungsebenen an: In welchem Ausmass wurden die geplanten Leistungsziele tatsächlich erreicht?²

Die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik liegt genau im Übergang von der Leistungsebene zur Wirkungsebene: Nach der NPM-Philosophie und dem WOV-Steuerungsmodell sollten sich die Verwaltungsmitarbeitenden primär um die kostengünstige Leistungserstellung kümmern, während die Politikerinnen und Politiker in erster Linie für eine wirksame Politik mit nützlichen Problemlösungen eintreten sollten. Die Scharnierfunktion kommt hier den Exekutivpolitikerinnen und –politikern zu, welche als Mitglied der politischen Behörde und als Vorstehende eines Verwaltungsdepartements sowohl der politischen als auch der betrieblichen Sphäre angehören. Sie sind nicht Briefträger zwischen Parlament und Verwaltung, sondern politische Unternehmerinnen und Unternehmer – ihre Regierungskunst besteht darin, die richtigen politischen Ziele mit den richtigen staatlichen Leistungen und Mitteln im richtigen Moment zu planen und, zusammen mit Verwaltung und Privaten, auch zu erreichen.

Die Verknüpfung von betrieblicher Leistungserstellung und politischer Wirkungssteuerung beinhaltet einige methodische und politische Problemstellungen:

1. Je höher und politischer die Analyse- und Argumentationsebene gewählt wird, desto weniger detailliert kann die Aussage ausfallen: Auf der Ebene der betrieblichen Kosten-Leistungs-Rechnung lassen sich die Kostengrößen und Leistungsindikatoren für die einzelnen Produkte und Produktgruppen detailliert unterscheiden. Auf der Ebene der poli-

² HALDEMANN, Planung und Budgetierung, 197 f.

tischen Kosten-Wirkungs-Rechnung können die Wirkungsindikatoren nur in Ausnahmefällen für einzelne Produkte oder Produktgruppen erfasst werden. Aufgrund der zu erwartenden Nebenwirkungen und Rückkoppelungen drängt sich hier die Untersuchung von ganzen Aufgaben- oder Politikbereichen auf.

2. Je höher und politischer die Analyse- und Argumentationsebene gewählt wird, desto weniger genügen die Controlling-Instrumente der Verwaltung: Für die Beobachtung der innerbetrieblichen Kosten- und Leistungsentwicklungen genügt die Methode des *Verwaltungs-Controlling* vollkommen, welches die Daten des Finanz- und Rechnungswesens sowie die quantitativen und qualitativen Ergebnisse der Leistungsmessung und der Kundenumfragen zusammenfasst. Für die Beobachtung des Geschehens ausserhalb der Verwaltungsmauern müssen i.d.R. bereits die Instrumente Monitoring und Evaluation eingesetzt werden.³ Die ursprünglich naturwissenschaftliche Methode des *Monitoring* zeichnet die Gesellschafts-, Wirtschafts- und Umweltentwicklung anhand von quantitativen Indikatoren kontinuierlich auf – wie ein ausserbezogenes Controlling-Instrument für Wirkungsdaten. Die eher sozialwissenschaftliche Methode der *Evaluation* beinhaltet eine quantitative und qualitative Erfolgs- und Wirkungskontrolle aufgrund von kausalen und komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, welche Wirkungs- und Nutzendaten im Voraus (ex ante) oder im Nachhinein (ex post) analysiert und interpretiert.
3. Je höher und politischer die Analyse- und Argumentationsebene gewählt wird, desto umfassender und widersprüchlicher werden die Zielsetzungen: Die Management-Konzepte für private Firmen wie für öffentliche Verwaltungen gehen meist von klaren und erreichbaren Zielsetzungen aus, welche sich mit dem passenden Instrument einfach umsetzen lassen und deren Erreichungsgrad sich mit wenigen Indikatoren billig und rasch messen sowie eindeutig interpretieren lässt. Auf der Ebene der Kosten-Leistungs-Rechnung stellt die Beeinflussung der Leistungsmengen, -qualitäten und -fristen, der Stückkosten sowie der Kundenzufriedenheit trotz klarer Zielsetzungen oft widersprüchliche Anforderungen, etwa bei gleichzeitiger Qualitätssteigerung und Kostensenkung. Doch auf der Ebene der Kosten-Wirkungs-Rechnung sind die normativen Zielsetzungen in Verfassung und Gesetzen sowie die strategischen Zielsetzungen in Legislaturplänen und Sparpaketen oft weder

³ Vgl. HALDEMANN, Evaluation, 76 ff.

klar und widerspruchsfrei formuliert, noch lassen sie sich mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten innert nützlicher Frist einfach umsetzen. Ihr Umsetzungsgrad ist nur schwierig und teuer zu ermitteln und angesichts der entstandenen Nebenwirkungen nicht eindeutig zu interpretieren. Dies gilt gleichermassen etwa für die Sicherung der Bildungsqualität, die Erhöhung der Standortattraktivität oder den Ausbau der Verkehrserschliessung. Die Methode des Controllings ist hier überfordert, die Methode der Evaluation ist gezwungen, gewisse Annahmen und Prioritäten so gut als möglich selbst zu setzen.

Diese engere Verknüpfung von betrieblicher Leistungserstellung und politischer Wirkungssteuerung macht *Innovationen* auf Regierungs- und Parlamentsebene notwendig:

1. Die verstärkte *Rollentrennung zwischen Politik und Verwaltung* (Betrieb) ist nicht bloss mit den Kategorien strategische Entscheidungen (Politikformulierung) vs. operative Umsetzung (Vollzug) zu begreifen. Im Vordergrund stehen hier die zwei unterschiedlichen Perspektiven a) einer wirkungsorientierten Politik mit nützlichen staatlichen Problemlösungen und b) einer leistungsorientierten Verwaltung mit kostengünstigen staatlichen Problemlösungsmitteln.
2. Zwischen der politischen Sphäre und der betrieblichen Sphäre braucht es einen *strategischen Dialog* über die kommenden Etappen in der Zielerreichung: Aufgrund ihrer Mittlerposition in beiden Spären ist die Regierung bzw. Exekutive dafür verantwortlich, dass die politischen Argumente in der Verwaltung sowie die betrieblichen Argumente im Parlament vermehrt zur Kenntnis genommen werden. Dieser strategische Dialog zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung kann durch eine angemessene Beteiligung der Parlamente an der politischen Planung der Regierung bzw. Exekutive wirksam unterstützt werden.
3. Die *politischen Zielsetzungen* eines Legislaturplans oder eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans⁴ sind management-mässiger zu definieren: Die Ziele und Soll-Werte sind – im Vergleich zu heute – klarer und von Anfang an empirisch messbar zu formulieren, taugliche Instrumente zur Berichterstattung von Anfang an bereitzustellen. Ähnliches gilt auch für normative Zielsetzungen auf der Gesetzgebungsebene.
4. Das sog. *politische Controlling*, d.h. die mitlaufende Aufsicht der Regierung (Exekutive) und die mitlaufende Oberaufsicht des Parla-

⁴ Vgl. hier 5.1.

ments über die Verwaltungstätigkeit kann sich mit den Inhalten der jährlichen Berichte und der periodischen Zwischenberichte des Verwaltungs-Controllings noch nicht zufrieden geben. Die operativen Berichte eines Kosten-Leistungs-Controllings, eines Finanz- oder Personal-Controllings auf der Leistungsebene vermögen die strategischen Fragen einer politischen Planung und Kontrolle der Zielerreichung auf der Wirkungsebene noch nicht abschliessend zu beantworten. Hier ist ein politiktaugliches Berichtswesen erforderlich, welches auch explizite Aussagen auf der Wirkungsebene enthält.

5. Ein politiktaugliches Berichtswesen macht eine *Integration der Methoden* zur Datenerhebung und -auswertung erforderlich: Controlling, Monitoring und Evaluation sollten das Indikatorensystem für die betriebliche und politische Steuerung gemeinsam aufbauen und die bereits vorhandenen Daten in einem Management- und Politik-Informationssystem stufengerecht zusammenführen. Dabei könnten die Mikro-Wirkungen einzelner Produkte oder Produktgruppen sowie die Makro-Wirkungen ganzer Aufgaben- oder Politikbereiche sowohl separat als auch zusammen betrachtet werden.
6. Ein politiktaugliches Berichtswesen benötigt ein *verwaltungsunabhängiges Informations-Management* auf der Ebene der Regierung (Exekutive) und des Parlaments, welches auf den bereits vorhandenen Informations-Beständen der Verwaltung aufbaut: Im Interesse einer effektiven wie effizienten Integration des politischen und des administrativen Steuerungskreislaufes genügt es nicht mehr, die Informationen der Departemente bloss zu übernehmen und nebeneinander darzustellen. Vielmehr sind das permanente Monitoring von Gesellschafts-, Wirtschafts- und Umweltentwicklungen sowie die periodische Evaluation von politischen Massnahmen, d.h. die Erfolgs- und Wirkungskontrolle von staatlichen Leistungen und ihren Kosten, durch eine separate, verwaltungsunabhängige Stelle zu koordinieren und im Auftrag von Regierung (Exekutive) und Parlament zu überwachen – analog zur heutigen Finanzkontrolle.
7. Auch die beste Integration von Controlling-, Monitoring- und Evaluationsdaten kann keine allgemeinen, d.h. räumlich und zeitlich uneingeschränkt gültigen *Kosten-Leistungs-Wirkungs-Zusammenhänge* liefern. Die verstärkte Wirkungsorientierung der Politik wird wohl zu einer intensivierten Diskussion über den Sinn und den Zweck der Staatstätigkeit sowie über die beeinflussbaren und die nicht-beeinflussbaren Rah-

menbedingungen der staatlichen Problemlösungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt führen.

In der politikwissenschaftlichen Policy-Analyse und Evaluationsforschung wurde wiederholt festgestellt, dass sich die Phasen der Politikformulierung und des Politikvollzugs nicht mehr klar auseinanderhalten und hintereinanderreihen lassen, sondern sich mehr und mehr überschneiden.⁵ Dies bedeutet insbesondere, dass der Zielfindungsprozess nicht mehr allein von demokratisch legitimierten Politikerinnen und Politikern auf Regierungs- und Parlamentsstufe gestaltet wird, sondern dass sich vermehrt Verwaltungsfachleute und Interessenorganisationen netzwerkartig daran beteiligen, wenn staatliche Aufgaben erfüllt und politische Programme vollzogen werden sollen.

NPM bezweckt, die Phasen der Politikformulierung und des Politikvollzugs wie folgt zu entflechten bzw. anders zu verflechten sowie viel transparenter zu gestalten: Einerseits sollen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier frühzeitig und vermehrt in die politische Planung und Schwerpunktsetzung für eine neue Legislaturperiode miteinbezogen werden (Verflechtungsaspekt). Andererseits sollen sie aber zu einer stufengerechten und weniger detaillierten politischen Steuerung und Kontrolle der Verwaltungstätigkeit zurückfinden (Entflechtungsaspekt). Wenn die Verwaltung vermehrt eindeutige und empirisch messbare Kosten- und Leistungsziele erhält, z.B. in Form eines Leistungsauftrags des Parlaments oder der Regierung, dann werden auch die Beeinflussungsversuche von Parteien, Regionen und Interessenorganisationen vermehrt in der Phase der politischen Planung und der öffentlichen Diskussion um die Schwerpunktsetzung erfolgen. Umgekehrt dürfte sie beim konkreten Politikvollzug und bei den einzelnen Verwaltungshandlungen tendenziell abnehmen. Damit würde auch das Lobbying ein klein wenig transparenter werden (Transparenzaspekt).

4.3 Unklare Zielvorgaben für das Management

Die Verwaltung als verlängerter Arm der Politik sollte zumindest theoretisch in der Lage sein, aufgrund klarer normativer Vorgaben durch den Ge-

⁵ Vgl. HÉRITIER, Policy-Analyse, S. 19 f. und die in diesem Sammelband enthaltenen Beiträge.

setzgeber handeln zu können. Die Praxis zeigt, dass dies in der Regel nicht der Fall ist: die Verwaltung sieht sich in der konkreten Situation immer wieder gezwungen, eigene Entscheide zu fällen. Sie wird damit Teil des politischen Prozesses.

Innerhalb von Freiräumen zu entscheiden bedeutet, sich an Referenzgrößen zu orientieren. In der Betriebswirtschaft wird dazu eine Vision entwickelt, an der die Einzelentscheide Mass nehmen können. Konkreter sind Strategien, die als handlungsleitender Überbau über den operativen, täglichen und die Umsetzung betreffenden Entscheiden stehen.

Im bürokratischen Modell der Verwaltung existieren keine Visionen oder Strategien. Klar definierte Verfahren im Sinne der Konditionalsteuerung ersetzen die Ziele im Sinne der Finalsteuerung. Erfahrene Führungskräfte in der Verwaltung sind es damit kaum gewohnt, von der Politik klare Zielvorgaben zu erhalten. Sie füllen dieses Vakuum, indem sie ihre eigenen, impliziten Ziele verfolgen. Dies führt jedoch zu einem ganzen Bündel an Teilproblemen, das mit der bürokratischen Steuerung verbunden ist.

4.3.1 Zielhierarchie mit Interpretationsspielraum

NPM geht davon aus, dass sich politische Ziele kaskadenartig in Vorgaben für das Management „übersetzen“ lassen. Aus den Entscheiden des Parlamentes oder der Regierung sollen Management-Ziele abgeleitet werden können. ÖSZE bezeichnet dies als „Übersetzung der Ziele in Strategien“.⁶ Die politische Rationalität hingegen ist nicht auf die Formulierung klarer Ziele ausgerichtet, wie dies etwa bei der Management-Rationalität der Fall ist. Mehrheiten (die „Währung“ der politischen Rationalität) lassen sich nicht immer, wenn auch immer öfter, durch klar formulierte Ziele gewinnen. Dies bedeutet, dass die Ziele an Konkretheit zunehmen, je näher sie beim eigentlichen Produktionsprozess liegen. Wer aber stellt sicher, dass diese konkreten (Teil-)Ziele wirklich mit den ursprünglichen Absichten des Parlamentes übereinstimmen?

Auf jeder Stufe dieser „Zielhierarchie“ muss ein zusätzliches Mass an Konkretisierung geschaffen werden. Damit eröffnet sich in der Praxis ein Interpretationsspielraum für alle Beteiligten, bis hinunter zum einzelnen Mitarbeitenden in der Verwaltung. Die so entstehende immanente Dyna-

⁶ ÖSZE, Managementinformationen, 157.

mik ist abhängig von den Charakteren der Beteiligten und von der Rigidität des Kontrollsystems. In keinem Fall lässt sich jedoch sicherstellen, dass bei intransparenten Systemen eine ex post-Kontrolle die gewünschte disziplinierende Wirkung entfaltet.

Diese Tatsache spricht für eine verstärkte politische Planung. Sie ist in der Lage, durch

- ♦ eindeutigeren Richtungsvorgaben,
- ♦ grössere Transparenz der Ziele und deren Erreichung und
- ♦ die durch sie umgesetzte Institutionalisierung der neuen „Leitidee“ des NPM

die Akteure im politisch-administrativen System vermehrt in ein Verhaltensmuster zu holen, das der Wirkungs-, Leistungs- und Kostenorientierung des NPM näher liegt.

4.3.2 Politische Mitverantwortung der Verwaltung

NPM geht in seiner anglo-amerikanischen Ur-Form davon aus, die Verwaltung lasse sich unpolitisch organisieren. In der Tat sind gerade die lokalen Verwaltungen im englischsprachigen Raum tendenziell unpolitischer als unsere schweizerischen. Dies heisst aber nicht, dass die Verwaltung nicht immer wieder politische Entscheide zu treffen hat. Sie übernimmt damit eine politische Mitverantwortung, die sie gemäss traditioneller Vorstellung nicht zu tragen legitimiert ist. Die Realität bewegt sich demnach ausserhalb der idealen Strukturen der Bürokratie, oder anders formuliert: Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, dass das Bürokratiemodell der Verwaltung nur deshalb funktioniert, weil es immer wieder umgangen wird.

Dies führt uns zu einem weiteren Teilproblem: Inwiefern berücksichtigt NPM mit seinen Instrumenten des Leistungsauftrags und der Globalbudgetierung die politische Rolle der Verwaltung? Für die Politikvorbereitung (demnach also auch für die politische Planung, wenn sie als chronologisch einzuordnende Funktion verstanden wird) kann die politische Tätigkeit der Verwaltung eingeordnet werden. Verwaltung bereitet demnach Entscheide vor, die von der Politik abgeändert und beschlossen werden. Wären die Grundlagen, auf denen diese Politikvorbereitung durch die Verwaltung er-

folgt, allgemein bekannt, so könnte die Politik ihre Aufsichtsfunktion wahrnehmen. Gerade bei komplexeren Geschäften ist es für die Verwaltung jedoch (theoretisch) ein Leichtes, durch gezieltes Unterschlagen bestimmter Informationen ihre eigene Strategie bereits in der Vorbereitungsphase politischer Entscheide durchzusetzen. Wie weit dies in der Praxis tatsächlich erfolgt, kann von uns nicht beurteilt werden.

Eine Kontrolle der Verwaltung durch die Politik in der Phase der Politikimplementation ist noch einmal erheblich schwieriger. Die vorherrschende Niveaudifferenz an direkter Information (Informationsasymmetrie) zwischen den beiden Institutionen versetzt die Verwaltung in eine klar bevorzugte Situation. Je schwammiger die Gesetze formuliert sind, und je kurzfristiger die Politik versucht, langfristige Entwicklungen zu beeinflussen, desto grösser wird der politische Spielraum für die Verwaltung. In der Praxis zeigt es sich immer wieder, dass massgebliche strategische Entscheide durch die Verwaltung und nicht durch die Politik gefällt werden. Will die Politik ihren Einfluss (zurück)gewinnen, so ist sie darauf angewiesen, dass das Steuerungssystem drastisch geändert wird.

4.3.3 Probleme der Indikatorenbestimmung

Ein in vielen Bereichen nach wie vor ungelöstes Problem der NPM-Steuerung betrifft die Bestimmung aussagekräftiger Indikatoren. Hier wurde seit 1993, als die ersten Projekte gestartet wurden, zwar einiges an Erkenntnissen und Erfahrung gewonnen, doch richtig befriedigend ist die Situation heute noch lange nicht. Insbesondere Wirkungsindikatoren sind vielfach schwierig zu definieren, aufwändig zu erheben und zudem mit einer zeitlichen Verzögerung versehen, die ein pro-aktives Steuern und jährliches Eingreifen über Wirkungsindikatoren schier verunmöglicht.

Andrerseits wird gerne vergessen, dass bislang einfach *keine* Informationen über Wirkungen und Leistungen mit der Budgetierung verbunden wurden. Damit kannte man zwar dieses Problem nicht (und musste sich nicht darum kümmern), aber die Informationslage hat sich trotz nicht optimaler Indikatoren mit NPM erheblich verbessert.

Aus der betriebswirtschaftlichen Optik sind die fehlenden Indikatoren dann ein echtes Problem, wenn darauf aufbauend ein Controllingprozess für die Regierung und die Verwaltungsführung installiert werden soll. Die politik- und rechtswissenschaftliche Sicht verlangt nach guten Indikatoren, weil

diese als Kompensation für die entgangene finanzielle Detailsteuerung durch das Parlament angepriesen werden und damit eine eminent politische Funktion einnehmen. Es ist offensichtlich: Dieses Thema verdient deutlich mehr Anstrengungen und Beachtung, als dies bis anhin der Fall war. Die Gründung des Kompetenzzentrums für Bildungsevaluation an der Universität Zürich ist ein richtiger und wichtiger Schritt in diese Richtung.

These:

Die politische Planung verändert das Steuerungssystem, indem der Verwaltung politische Entscheidungen abgenommen werden.

4.4 Pluralistischer Planungsprozess

Im staatspolitisch erweiterten Konzept des NPM weicht der Planungsprozess in mehrfacher Weise ab vom Bild der Planung, welches die betriebliche Variante von NPM vor sich hat.⁷ Der pluralistische Planungsprozess kennt eine Bewegung von unten nach oben (4.4.1), von oben nach unten (4.4.2), externe Einflüsse (4.4.3), politische Anforderungen (4.4.4) und Rechte des Volkes (4.4.5).

4.4.1 Planung von unten

Schon bisher ist politische Planung nur von aussen besehen eine Steuerung von oben nach unten gewesen. Wohl deuten die Ergebnisse der Planung - etwa der Legislaturplan - an, dass hier von allgemeinen Zielen her die konkreten Massnahmen und Tätigkeiten der Verwaltung bestimmt werden sollen. Der Prozess der Planung aber, der zu diesen Ergebnissen geführt hat, begann lange vorwiegend auf der Stufe der Ämter und Dienste. In neuerer Zeit geht die politische Planung vermehrt von Zielen aus, welche massgeblich von der Regierung mitgestaltet werden.⁸ Nach wie vor sind jedoch die Bedürfnisse der Verwaltung nach klareren Handlungsaufträgen

⁷ Vgl. vorne Ziff. 2.3.1.

⁸ Vgl. etwa Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 1995-1999 vom 18. März 1996, BBl 1996 II, 293 ff., 295.

die wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die Formulierung politischer Ziele.⁹

NPM macht diesen internen Prozess nur sichtbar. In den bisher laufenden Pilotprojekten wird das gesamte NPM-Instrumentarium tendenziell von unten nach oben entwickelt: Die Manager der Verwaltung und ihre externen Berater konzipieren es für die Politik.¹⁰ Leistungsaufträge und Globalbudgets werden von den zuständigen Dienststellen entworfen und den politischen Instanzen vorgeschlagen. Regierung und Parlament handeln weitgehend reaktiv. Neu ist jedoch, dass die Verwaltungsziele und die Beurteilungsmassstäbe durch diesen Prozess transparent werden. Damit besteht zumindest die Chance, die Steuerung, die von unten kommt, politisch kontrollierbar zu machen.

4.4.2 Planung von oben

Der Steuerung von unten nach oben ist mit einer Steuerung von oben nach unten zu begegnen. Der *Primat der Politik* gegenüber der Verwaltung lässt sich allerdings nur wahren, wenn innerhalb des politischen Steuerungskreises echte politische Führung aufgebaut wird. Dabei gewinnen politische Planung und Kontrolle eine neue Bedeutung. Sie sind nicht mehr bloss eine wichtige Ergänzung zu Gesetzgebung und Vollzug, sondern werden zu gleichwertigen Gliedern in der Handlungskette des Staates. Politik darf sich nicht damit begnügen, pragmatisch für konkrete Konflikte je einzelne Kompromisse zu schliessen. Sie darf sich nicht auf das beschränken, was im Augenblick zur Entscheidung ansteht, sondern muss diese Entscheidung zunächst planen und dann durchsetzen und kontrollieren, um gestützt auf diesen Kreisprozess Korrekturen an der ersten Entscheidung vorzunehmen. Politik kann ihre Eigenständigkeit nur wahren, wenn sie sich in diesem Sinne als Prozess begreift.

⁹ So etwa in Bezug auf Umsetzbarkeit in der bundesrätlichen Strategie „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz“, BBl 1997 III 1046; jene konkretisiert explizit das Nachhaltigkeitsziel innerhalb des Berichts über die Legislaturplanung 1995-1999, BBl 1996 II 322.

¹⁰ Eine Ausnahme macht das WoV-Projekt im Kanton St. Gallen, das Verwaltung, Regierung und Grossen Rat gleichzeitig in die Konzeptentwicklung einbezieht (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. 3. 1999 zum Grossratsbeschluss über die Erarbeitung eines Konzepts für eine Verwaltungs- und Parlamentsreform, Geschäft 23.99.02, Staatskanzlei St. Gallen.)

Die *politische Kultur* unter NPM soll sich von der blossen Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner in der einzelnen Sachfrage befreien und gemeinsame Ziele, Aufgaben und Programme anstreben. Die Politik wird durch die Instrumente von NPM vermehrt in die Lage versetzt, Zielkonflikte zu entscheiden, Prioritäten zu setzen und damit auch Handlungsspielräume zu schaffen. Sobald die Legislaturplanung nämlich mit Meilensteinen und Finanzdaten versehen wird, erlangt die Planungsebene eine neue Qualität, die sie politiktauglich macht. Politische Planung wird dann griffiger und damit auch praxisrelevant. Sie wird zu einem echten Instrument politischer Steuerung.¹¹

Die Fähigkeit zur politischen Planung liegt primär bei der *Regierung*. Aus ihrem Gesamtüberblick über die Aufgaben und Probleme des Gemeinwesens kann sie erkennen, welche Ziele erstrebenswert und erreichbar sind. Sie ist auch von ihrem Führungsauftrag her am meisten darauf angewiesen, Ziele zu bestimmen und der Verwaltung vorzugeben. Es ist daher zweckmässig, ihr die Aufgabe zuzuweisen, die Legislaturziele und den Legislaturplan zu entwickeln.

Aufgabe des *Parlaments* wird es sein, dazu die unterschiedliche Sichtweise der politischen Parteien einzubringen und die vorgeschlagenen Zielsetzungen kritisch zu beurteilen. Durch geeignete Formen der Mitsprache und der Mitbestimmung verschafft das Parlament der politischen Planung so die demokratische Legitimation.¹²

Die rechtsstaatliche Legitimation erhält die Planung dadurch, dass sie sich formal an die Zuständigkeitsordnung hält und inhaltlich durch die *staatsleitenden Grundsätze* der Verfassung anleiten lässt. Politische Planung bezieht ihre Orientierung zunächst aus dem Beziehungsfeld staatsleitender Grundsätze,¹³ sodann aus den politischen Zielen, welche im politischen Spielraum der rechtlichen Ordnung gesetzt werden können und schliesslich aus den für die politischen Ziele dienlichen Zweckmässigkeitsüberlegungen einer leistungsfähigen und effizienten Staatsleitung.

¹¹ Vgl. den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) im Kanton Zürich, siehe unter: http://www.wif.zh.ch/kef/frame_unten.html.

¹² Als Instrument dazu eignet sich der Grundsatzbeschluss, mit dem das Parlament die Regierung zur Planung und Entwicklung einer Bereichspolitik in bestimmter Richtung verpflichtet (vgl. BRÜHLMEIER et al., NPM für das Parlament, Art. 17, 312 f.).

¹³ Rechtsstaat, Demokratie, Nationalstaat, Bundesstaat, Leistungsstaat und Wirtschaftsstaat (vgl. MASTRONARDI / SCHEDLER, NPM, 61 ff.).

Politische Planung ist der Ort, wo dauerhafte staatsrechtliche Grundsätze Einfluss auf die Logik der Verwaltungsführung nehmen. Bedürfnisse des Managements treffen sich hier mit staatsrechtlichen und staatspolitischen Wertungen. Recht und Politik bilden dabei nicht einfach externe Vorgaben für das Management. Sie durchdringen es ebenso wie sie von ihm mitgeprägt werden. Aus der Sicht des Managements bilden Recht und Politik höherstufige Führungsformen, ebenso wie das Verwaltungsmanagement aus der Sicht von Recht und Politik nachgeordneten Rechtsvollzug bzw. Politikimplementation darstellt.¹⁴

Politik, Recht und Verwaltung können in Bezug auf die politische Planung nicht als geschlossene Systeme aufgefasst werden.¹⁵ Die politische Planung zwingt zum Durchbrechen der systemischen Grenzen der Subsysteme. Sie ist die Form, in welcher Recht, Politik und Verwaltung sich wechselseitig verschränken.

These:

Die Steuerung von unten nach oben und von oben nach unten verbinden sich zu einem *Kreisprozess* ohne Anfang und ohne Ende, der administrative, politische und staatsrechtliche Anforderungen miteinander verknüpft.

4.4.3 Externe Einflüsse

Der so beschriebene Kreisprozess ist selber wiederum nicht gegenüber seiner Umwelt geschlossen. Er untersteht vielfältigen äusseren Einflüssen. Im politischen Bereich sind es die *Parteien* und *Wählergruppen*, welche auf die Behörden einwirken. Aus der Wirtschaft melden sich die *Verbände* direkt oder über ihre Vertretungen im Parlament zwar vorwiegend zu konkreten Vorlagen, aber auch zu Weichenstellungen auf Planungsebenen.¹⁶ Organisationen der Zivilgesellschaft, die langfristige Interessen der Bevölkerung vertreten, versuchen, ihren Einfluss geltend zu machen. Wieweit

¹⁴ Zu den Implementationsinstanzen in der klassischen Politikanalyse etwa MAYNTZ, Implementation, 61 ff.

¹⁵ Zur operativen Geschlossenheit autopoietischer Systeme vgl. WILLKE, Geschlossenheit, 60 ff.

¹⁶ Zum Einfluss von Verbänden innerhalb der wirtschaftspolitischen Konstellation der Schweiz und der Europäischen Union vgl. MEIER/SEMBECK, Wirtschaftspolitik, 127 ff.

einflussreiche Kunden der Verwaltung, die an einer bestimmten Ausgestaltung des Dienstleistungsangebots der Verwaltung interessiert sind, schon auf der Stufe der politischen Planung Einfluss nehmen werden, ist noch schwer erkennbar. Ihre konkreten Bedürfnisse fließen aber zwangsläufig in die Analyse der Verwaltung ein und prägen somit die Planungsentwürfe mit.

Diese diffusen externen Inputs in die politische Planung sind bisher nicht in das formalisierte Planungsverfahren integriert. Da die Bedeutung der Planung unter NPM wächst, sollte nach *Beteiligungsmöglichkeiten* für Dritte gesucht werden. Solche externe Netzwerke können beispielsweise in der Form von Vernehmlassungsverfahren zur Legislaturplanung oder als Mitwirkungsverfahren bei den Planungsarbeiten der Verwaltung ausgestaltet werden.¹⁷ Dadurch würden die Einflüsse transparent und der offenen Auseinandersetzung zugänglich.

These:

Die externen Einflüsse auf die politische Planung sind transparent zu machen.

4.4.4 Einfluss des Parlaments auf die politische Planung

Die Rollenteilung zwischen Regierung und Parlament bei der Steuerung von oben nach unten ist später zu erörtern.¹⁸ Auch wenn die Hauptaufgabe bei der politischen Planung der Regierung zufällt, sind dem Parlament Instrumente der direkten und indirekten Einflussnahme zu eröffnen.

Diese beginnen bereits dort, wo dem Parlament das Recht zugesprochen wird, zu jährlichen Globalbudgets übergeordnete politische Ziele zu formulieren, d.h. Steuerungsgrößen zu setzen, welche in ihrer Bedeutung nicht auf die Geltungsdauer des Budgets beschränkt sind. Politische Budgetziele können zwar jährlich angepasst werden, sind aber im Sinne einer rollenden Planung auf mittlere oder gar längere Frist gedacht.

Für die eigentlichen Planungsakte muss eine Mitwirkung des Parlaments gefunden werden, welche seiner Stellung und Aufgabe entspricht. Das Parlament steht zwischen der Staatsbürgerschaft und der Regierung,

¹⁷ Vgl. hinten Ziff. 5.2.3.

¹⁸ Vgl. hinten Ziff. 4.5.3 und 5.2.

ebenso zwischen den Organisationen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft einerseits, den Exekutivbehörden andererseits. Es muss ihm daher ein stärkerer Einfluss gewährt werden als bloße Mitsprache, wie sie im Vernehmlassungsverfahren enthalten ist. Seiner Aufgabe nach hat es alle demokratisch wichtigen Entscheidungen zu treffen oder zuhanden des Volkes vorzubereiten. Im Bereich der Rechtsetzung gilt diese Regel uneingeschränkt; im Bereich der Planung hängt die Lösung davon ab, wie der Zuwachs an Gestaltungsmöglichkeiten, welche die Planung unter NPM ermöglicht, zwischen Regierung und Parlament verteilt werden soll, damit die bisherige *Machtverteilung* zwischen den politischen Gewalten erhalten bleibt.¹⁹

Auf jeden Fall muss das Parlament Gelegenheit erhalten, verbindlich eigene Akzente zu setzen. Im Kreislauf von Recht, Politik und Verwaltung spielt es neben der Regierung eine selbständige Rolle und muss mindestens die Möglichkeit haben, Planungsakte der Regierung punktuell zu beeinflussen oder zu korrigieren.

These:

Das Parlament braucht Instrumente der direkten und indirekten Einflussnahme auf die politische Planung.

4.4.5 Volksrechte bei der Planung?

Die Aufwertung der Planungstätigkeit unter NPM ruft nach der Frage, ob die Stimmbürgerschaft auch am Entscheidungsprozess beteiligt werden soll. Denkbar wäre ein Initiativ- oder ein Referendumsrecht allenfalls auch eine Volksmotion zu Planungsfragen.

Eine Ausweitung der Volksrechte ist dann gerechtfertigt, wenn es darum geht, einen Machtverlust zu kompensieren, einen Machtzuwachs gerecht zu verteilen oder eine bestehende Ungleichheit zu beheben.

Der Ausbau der Planungskapazität der Regierung durch NPM wirkt sich direkt nur auf das Machtverhältnis zwischen den beiden obersten politischen Behörden aus. Die Stellung des Volkes wird dadurch nicht beeinträchtigt. Dass die Handlungsfähigkeit der Behörden gestärkt und die

¹⁹ Zu grundsätzlichen Fragen der Verteilung des Machtzuwachses unter NPM vgl. MASTRONARDI, Gewaltenteilung unter NPM, 462 f.

Kohärenz ihrer Politik gefördert wird, bedeutet vorerst noch keinen Machtverlust für das Volk. Dieses kann die staatsrechtlichen und staatspolitischen Vorgaben an die Politik auf dem Wege der Rechtsetzung hinreichend mitbestimmen.²⁰

Allerdings zeichnet sich im Bereich der Planung ein ähnlicher Wandel ab, wie im Bereich der Verwaltungsakte: Nicht alle wichtigen Vorgaben werden in der Form des Rechtssatzes erlassen.²¹ So wie wichtige politische Fragen vom Parlament mit Kredit- oder Konzessionsbeschlüssen sowie Genehmigungsakten anderer Art entschieden werden können, ohne dass Gesetze erlassen oder geändert werden müssen, ist zu erwarten, dass in Zukunft wichtige Weichenstellungen über politische Pläne getroffen werden, ohne dass Gesetze davon betroffen werden.²² Somit wird der *Machtzuwachs* aus NPM im Bereich der Planung ungleich zwischen den Behörden und dem Volk verteilt. Offen bleiben kann, ob die bisherige Verteilung der Teilhabe am politischen Prozess zu Lasten des Volkes ungerecht gewesen sei. Solche Reformprobleme der Demokratie sind nicht mit NPM zu verknüpfen.

Eine gerechte Verteilung des Machtzuwachses bei der Planung bedingt, dass dem Volk in geeigneter Weise Gelegenheit gegeben wird, auf wichtige Planungsakte Einfluss zu nehmen. Nach dem Grundmuster bisheriger Entscheidungskompetenzen der Stimmbürgerschaft wird es sich dabei in erster Linie um ein *Referendumsrecht* handeln. Die Auswahl wichtiger Planungen kann auf verschiedene Weise geschehen: Am weitesten gehen die Volksrechte, wenn alle Parlamentsbeschlüsse über politische Planungen dem Referendum unterstellt werden. Aber auch dann muss gesetzlich definiert werden, was eine solche Planung ist. Die klarste Lösung besteht darin, dass gesetzlich aufgelistet wird, welche Planungsakte des Parlaments dem Referendum unterstellt werden. Die offenste Regelung bestimmt nicht

²⁰ Bei systemtheoretischer Betrachtungsweise lässt sich freilich sagen, dass der Zuwachs an Leistungsfähigkeit im politischen Zentrum notwendigerweise das bestehende Ungleichgewicht in der Machtverteilung zwischen Zentrum und Peripherie verstärkt (Vgl. MASTRONARDI, Funktionales Recht). Dabei geht es aber eigentlich um die Frage der Verteilung des Machtzuwachses, der durch NPM generiert wird. Vgl. dazu sogleich.

²¹ MÜLLER, Rechtsetzung, 107 ff.; SEILER, Gewaltenteilung, 271 ff.

²² Auf der Ebene der Rechtssätze können Aufgaben an die Regierung delegiert sein, welche auf der Ebene der Planung demokratisch gesteuert werden sollten. Denn der Rechtssatz sagt meist nicht, mit welcher Priorität eine Aufgabe erfüllt werden soll. Erst die Planung verleiht damit der Rechtsregel ihr politisches Gewicht.

materiell, wogegen das Referendum ergriffen werden kann, sondern gewährt einer Parlamentsminderheit das Recht, einen Parlamentsentscheid im konkreten Fall dem Referendum zu unterstellen.²³

Alle diese Formen setzen freilich voraus, dass das Parlament selber Planungsakte erlässt. Wenn es nur indirekt durch parlamentarische Vorstösse auf die Planung der Regierung einwirken kann, entfallen alle Referendumsformen. Denkbar bleibt dann noch die *Volksmotion* oder eine besondere *Planungsinitiative*.²⁴ Das Parlament wird dadurch aufgefordert, in bestimmter Richtung auf die Regierung Einfluss zu nehmen. Während die Volksmotion keine Durchsetzungsmöglichkeiten kennt, müsste eine Planungsinitiative – die wohl nur in der Form einer allgemeinen Anregung sinnvoll wäre – dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Sie könnte in die Form eines Grundsatzbeschlusses nach dem Vorbild des bernischen Verfassungsrechts gekleidet werden.²⁵

Der Gewinn an demokratischer Legitimation durch solche Mitwirkungsrechte des Volkes ist beim Entscheid über deren Einführung abzuwägen gegen die Gefahr einer Blockierung der Planung. Angesichts der geringen Verbindlichkeit von Planungsbeschlüssen ist zu prüfen, ob Volksrechte nicht auf die Ebene der Massnahmen des IAFP zu beschränken seien.

These:

Das Volk ist am Machtzuwachs zu beteiligen, den der Ausbau der Planungskapazität unter NPM den politischen Behörden bringt.

4.4.6 Pragmatisches Vorgehen

Eine neue Ausgestaltung des pluralistischen Planungsprozesses unter NPM ist zunächst auf der Stufe des Parlaments zu suchen. Dabei ist pragmatisch vorzugehen. Statt zu fordern, dass die Parlamente die Legislaturplanung selber erlassen sollen, ist auf den bestehenden Kompetenzen aufzubauen. Das Schwergewicht der parlamentarischen Steuerung kann so schrittweise auf die Ebene der Planung angehoben werden. Heute haben die Parlamente

²³ Vgl. AUBERT, *Considérations*. Vgl. etwa auch KV ZH Art. 30^{bis} (auch in Verbindung mit 28^{bis} Ziff. 2).

²⁴ Vgl. hinten Ziff. 5.2.3.

²⁵ Art. 80 der Berner Kantonsverfassung; vgl. Note 4 in: KÄLIN/BOLZ, *Handbuch*, 466.

unter NPM meist Kompetenzen auf der Ebene der Produktgruppen im jährlichen Globalbudget. Diese Praxis schliesst gut an die herkömmliche Budgetkompetenz an. Sie bleibt daher vorerst sinnvolle Grundlage der rechtlichen Aufteilung der Aufgaben zwischen Parlament und Regierung. Worauf es ankommt, ist, das Interesse der politischen Debatte auf die verschiedenen *Planungsebenen* auszuweiten:

- ◆ Das Budgetjahr ist zu kurz für sinnvolle politische Steuerung. Daher ist die Debatte auf die mehrjährige finanzielle Steuerung zu konzentrieren.
- ◆ Der Jahresbericht der Regierung ist als Soll-Ist-Vergleich auszugestalten und auf die Legislaturplanung auszurichten.
- ◆ Die Legislaturplanung als Auswahl der Schwerpunkte der Regierungspolitik für die kommenden vier Jahre ist mit konkreten Wirkungszielen und Meilensteinen zu versehen, damit sie griffiger wird.
- ◆ Zur Ergänzung des Legislaturplans ist ein integrierter Aufgaben- und Finanzplan zu erstellen, der jährlich rollend angepasst wird. Dieser enthält zunächst die Perspektiven der Aufgaben- und Finanzentwicklung auf vier Jahre, sodann die im Lichte der Legislaturziele (oder späterer Zielsetzungen) wünschbare und entsprechend korrigierte Entwicklung sowie die Massnahmen, welche für die angestrebte Korrektur erforderlich sind²⁶.
- ◆ Die Departemente und Ämter haben gestützt auf alle genannten Instrumente eine Jahresplanung zu erstellen und deren Einhaltung mittels Controlling zu überwachen. Diese Daten sind dem Parlament zugänglich zu machen.

Das Parlament braucht unter NPM vor allem neue Instrumente der *indirekten mittelfristigen Steuerung*²⁷. Die Motion muss in einen Auftrag umgewandelt werden, der auch im Kompetenzbereich der Regierung im Sinne einer Richtlinie wirken kann. Mit dem politischen Indikator muss das Parlament von der Regierung Informationen über die Wirkung von Massnahmen zu wichtigen politischen Zielen verlangen können. Und mit dem Grundsatzbeschluss muss das Parlament die Planungstätigkeit der Regierung steuern können. Diese Instrumente genügen, um eine politische Kultur der mittelfristigen Ausrichtung der Parlamentsarbeit zu entwickeln.

²⁶ Der IAFP enthält somit auch politische Absichtserklärungen, nicht nur Prognosen (so noch BRÜHLMEIER et al., NPM für das Parlament, Art. 7, 303).

²⁷ Zur Neudefinition parlamentarischer Steuerung vgl. BOLZ/KLÖTI, Parlamentarisches Steuern.

These:

Das Parlament braucht keine Entscheidungskompetenzen über den Legislaturplan oder den integrierten Aufgaben- und Finanzplan. Es kann seine Aufgabe besser mit indirekten Instrumenten der Einflussnahme erfüllen.

4.5 Rollenverteilung im Staat unter NPM

4.5.1 Interdisziplinärer Ansatz

Der pluralistische *Planungsprozess* sollte so auf verschiedene Träger verteilt werden, dass diese ihre Rolle im Staat angemessen wahrnehmen können. Dazu müssen die verschiedenen Rollen geklärt und das Mass der Teilnahme am Planungsprozess bestimmt werden. Welche Stellung hat beispielsweise das Parlament in der politischen Planung und welche Entscheidungen soll es treffen?

Diese schwierige Aufgabe wird üblicherweise von einer einzigen disziplinären Warte aus angegangen. So sieht die Politikwissenschaft darin eine Frage der Machtverteilung im politischen System, während das Staatsrecht nach der demokratischen Legitimation der Beteiligten fragt. Die staatspolitisch erweiterte Konzeption von NPM fordert demgegenüber eine interdisziplinäre Betrachtungsweise, welche *Betriebswirtschaft*, *Ökonomik*, *Politikwissenschaft* und *Rechtswissenschaft* einschliesst. Jede dieser vier Betrachtungsweisen verteilt die Rollen der beteiligten Instanzen nach eigenen Kriterien. Die Betriebswirtschaft unterscheidet die Akteure nach ihrer Führungsaufgabe, die Ökonomik fragt nach der Rolle der Agenten bei der Allokation der öffentlichen Ressourcen, die Politikwissenschaft verteilt die Funktionen des politischen Systems auf unterschiedliche Institutionen und die Rechtswissenschaft ordnet den Behörden bestimmte Kompetenzen zu²⁸.

Die vier Betrachtungsweisen führen zu unterschiedlichen normativen Konzepten der Rolle von Volk, Parlament, Regierung und Verwaltung im Staat (vgl. die nachfolgende Abbildung).

²⁸ Wenn hier nur diese vier Disziplinen aufgeführt werden werden, soll dies andere nicht ausschliessen. Es handelt sich aber um jene Betrachtungsweisen, welche für die vorliegende Thematik von grösster Bedeutung sind.

Der Versuch einer Synthese der unterschiedlichen Betrachtungsweisen ergibt folgendes Bild:

- ◆ Das *Volk* ist nach allen einschlägigen Aspekten²⁹ sowohl Ursprung wie Ziel öffentlichen Handelns. Als Konsument, Legitimater und Souverän soll das Volk zum einen die obersten Ziele bestimmen, zum andern verwirklichen sich diese letztlich im Volk. Auf dieser Ebene schliesst sich der äusserste Kreis staatlicher Wirkungszusammenhänge. Die Handlungsformen sind auf dieser Ebene sehr allgemein.
- ◆ Das *Parlament* ist die erste nachgeordnete Ebene, welche eine definierte Handlungsverantwortung trägt. Aus den diffusen Zielen, welche das Volk zum Ausdruck bringt, bestimmt es die öffentlichen Güter, die anzustrebenden Wirkungen, die geeignete Politik und die erforderliche Gesetzgebung; es finanziert und kontrolliert die nachgeordneten Handlungen im Staat.
- ◆ Der *Regierung* fällt die Rolle zu, die parlamentarischen Vorgaben zu konkretisieren. Sie beschafft die öffentlichen Güter, indem sie die staatlichen Leistungen garantiert. Sie kann dies dank ihrer Planungs-, Regierungs und Führungsfunktion und ihrer Kompetenz zu Rechtsetzung, Entscheidung und Aufsicht.
- ◆ Die *Verwaltung* schliesslich hat die geforderten öffentlichen Güter zu produzieren, indem sie die Aufträge und die Politik der Regierung ausführt. Dabei ist sie zum Vollzug der Rechtssätze und Entscheidungen der Regierung befugt. Zugleich bereitet sie die künftige Regierungspolitik vor.

²⁹ Da sich die Betriebswirtschaft nur mit mikroökonomischen Verhältnissen (inkl. Unternehmung) befasst, sagt sie auf der Ebene des Volkes nichts aus.

Betrachtungsweise					
I n s t a n z e n		Betriebswirtschaftlich: nach Führungsaufgaben	Ökonomisch: nach Ressourcen-Allokation	Politikwissenschaftlich: nach Funktionen	Rechtswissenschaftlich: nach Kompetenzen
	Volk		Konsum	Legitimation	Souveränität: Verfassungsgebung
	Parlament	Wirkungsverantwortung	Definition und Finanzierung öffentlicher Güter	Politikformulierung und politische Kontrolle	Gesetzgebung (primäre Normen: Rechte und Pflichten) Entscheidung über das Wichtige Oberaufsicht
	Regierung	Leistungsverantwortung Führungsverantwortung Eigentümergeverantwortung	Beschaffung öffentlicher Güter	politische Planung Regierung Führung und Kontrolle der Verwaltung	Verordnungsgebung (sekundäre Normen) Entscheidung über die Massnahmen Aufsicht
	Verwaltung	Ausführungsverantwortung	Produktion öffentlicher Güter	Implementierung der Regierungspolitik und Politikvorbereitung	Vollzug der Rechtssätze und Massnahmen

Abbildung 12 Rollenverteilung im Staat aus interdisziplinärer Sicht

Diese interdisziplinäre Betrachtung der Rollen aller institutionalisierten Entscheidungsträger im Staat unterstützt das Anliegen, die einseitig betriebswirtschaftliche Optik des Managements mit einem integrativen Konzept von NPM zu überwinden. Jede betriebswirtschaftlich definierte Verantwortung einer Entscheidungsebene wird zusätzlich an Erwartungen gemessen, die aus anderer Optik formuliert sind. So wird etwa die Wirkungsverantwortung des Parlaments einerseits an die ökonomische Erwartung gebunden, das Parlament habe die öffentlichen Güter zu definieren, aber auch an die politischen bzw. rechtlichen Aufgaben der Politikformulierung

und der Gesetzgebung. Das Parlament soll somit (zwar auch, aber) nicht nur Managementinstanz auf Wirkungsebene sein, sondern gleichzeitig ökonomisch rational handeln, den politischen Pluralismus gewährleisten und demokratisch legitim entscheiden. Die Rollenverteilung im Staat wird dadurch zugleich komplexer und angemessener.

Vorteil der erweiterten Sichtweise ist, dass die Zuweisung einer bestimmten Rolle an eine konkrete Instanz im Spannungsfeld der vier Anforderungen argumentativ erwogen werden kann. Soll z.B. das Parlament die Legislaturplanung selber erlassen? Seine Aufgabe der Politikformulierung spricht dafür, ebenso seine Wirkungsverantwortung, während die Definition öffentlicher Güter und die Rechtsetzungskompetenz weniger die Planungsschiene als die normative Schiene³⁰ betreffen; die Regierungsrolle im Bereich der politischen Planung und des Regierens spricht dagegen.³¹

Nachteilig wirkt sich die höhere Komplexität des Entscheidungsprozesses aus. Es ist einfacher, Problemlösungen eindimensional unter einem einzigen disziplinären Aspekt anzugehen. Die Entscheidungen sind dann aber einseitig durch ein im Voraus gewähltes Denksystem geprägt und damit dem Lebenssachverhalt nicht angemessen. Dies gilt vor allem bei grenzüberschreitenden Fragestellungen, für welche keine Disziplin alleinige Massgeblichkeit beanspruchen kann. Politische Planung unter NPM fällt unter diese Kategorie.³²

Der Anteil der institutionalisierten Entscheidungsträger am Planungsprozess im Staat wird daher aus ökonomischer, betriebswirtschaftlicher, politikwissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Sicht zu bestimmen sein. Vorweg ist aber zu klären, welchen Anteil die politische Planung am staatlichen Steuerungsprozess insgesamt hat. Denn Planung ist nur eine der

³⁰ Zum Begriff der Steuerungsschienen vgl. sogleich Ziff. 4.5.2.

³¹ Die Argumentation muss freilich jeweils verfeinert werden. So sprechen staatsrechtlich gewisse Grundsätze auch für die Planungskompetenz des Parlaments (z.B. dessen demokratische Legitimation), während betriebswirtschaftlich wiederum Kriterien gegen die parlamentarische Planung sprechen (so die Schwerfälligkeit des parlamentarischen Prozesses oder die fehlende Selbstbindung des Parlaments an seine eigenen Entscheide).

³² Die wissenschaftstheoretische Frage, inwieweit die Kriterien unterschiedlicher Disziplinen untereinander gewichtet werden können, muss hier offen gelassen werden. Für das vorliegende Thema ist institutionell sichergestellt, dass alle Aspekte im politischen Diskurs beurteilt werden.

möglichen Steuerungsschienen, auf welchen Volk, Parlament, Regierung und Verwaltung aufeinander einwirken.

These:

Betriebswirtschaft, Ökonomik, Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft liefern je unterschiedliche normative Konzepte der Rolle von Volk, Parlament, Regierung und Verwaltung im Staat. Der Anteil der institutionalisierten Entscheidungsträger an der politischen Planung ist aus einer Synthese dieser unterschiedlichen Betrachtungsweisen zu gewinnen.

4.5.2 Steuerungsschienen im Staat³³

Als Steuerungsschienen im Staat lassen sich der Rechtssatz, die politische Planung und das Budget bezeichnen (unter NPM kommt auf unterer Ebene der Kontrakt hinzu). Dies sind die Kommunikationswege, auf denen die institutionalisierten Entscheidungsträger aufeinander Einfluss nehmen. Die Akteure, die auf diesen Schienen das staatliche Handeln mitbestimmen, sind das Volk, das Parlament, die Regierung und die Verwaltung.³⁴

NPM verändert den Einfluss der Beteiligten auf die Steuerungsschienen in erheblicher Weise.

- ♦ Die *normative Steuerungsschiene der Rechtsetzung* wird in Teilbereichen so verändert, dass die konditionale Programmierung zugunsten von finalen Rechtssätzen zurückgenommen wird. Dies gilt nicht generell für das materielle Verwaltungsrecht, wohl aber für das interne Organisations- und Personalrecht sowie für das Subventionsrecht, das Beschaffungswesen und das kantonale Gemeinderecht.
- ♦ Die *Planungsschiene* wird wesentlich verstärkt (oder, wo sie noch völlig fehlt, überhaupt erst aufgebaut). In der Regel besteht heute eine mehr oder weniger ausgebaute finanzielle Planung, der aber keine gleichwertige Sachplanung gegenübersteht. Beide Seiten werden auf einen gleichwertigen und hohen Stand angehoben und eng miteinander verknüpft.

³³ Vgl. zum Folgenden MASTRONARDI, Gewaltenteilung unter NPM, 462 f.

³⁴ Die Anregung hierzu stammt von Urs Bolz, Bern.

- ♦ Die *Budgetierungsschiene* wird im Finanzbereich globalisiert, was den Steuerungsgehalt senkt. Dafür entsteht neu eine Leistungsseite (die bisher nur in Form von unverbindlichen Bemerkungen vorhanden war). Der Abbau der Steuerungsichte im Bereich der Finanzen wird somit durch einen Ausbau der Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Aufgaben kompensiert.

Nicht beachtet wird im vorliegenden Zusammenhang die Steuerungsschiene der Einzelakte, mit denen das Parlament Einfluss auf Regierung und Verwaltung nehmen kann. Dazu gehören die Wahl des Bundesrates, Genehmigungsbeschlüsse zu Verordnungen und gesetzlich der Bundesversammlung vorbehaltenen Verwaltungsentscheide. Die Oberaufsicht ist keine selbständige Steuerungsschiene, sondern ein Rückkoppelungsschritt im staatlichen Handlungskreislauf, der zu Massnahmen in allen Steuerungsschienen führen kann.

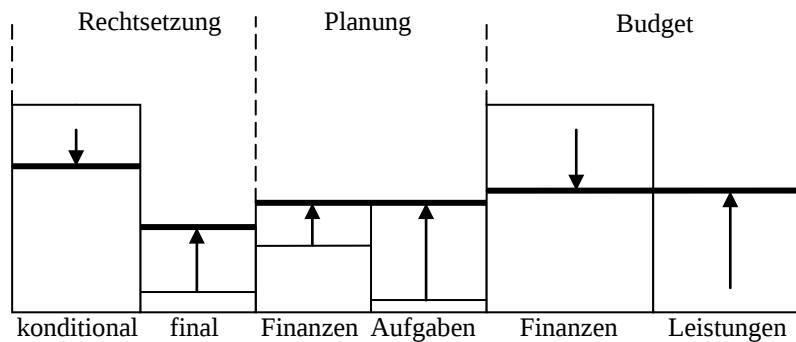


Abbildung 13 Abbau und Zuwachs der Steuerungsschienen unter NPM

Die normative Schiene der Rechtsetzung wird vorerst nur im Bereich des Organisationsrechtes verändert, da NPM eine weitgehende Delegation der Verwaltungsorganisation an die Regierung verlangt. Falls aber die Forderung nach finaler Programmierung auf das materielle Verwaltungsrecht ausgedehnt werden sollte, würden Parlament und Volk insoweit an Steuerungsmacht verlieren, als sie im Detail weniger Einfluss nehmen könnten.³⁵

³⁵ Vgl. aber das Potential an politischer Steuerung durch Rechtssätze hinten unter Ziff. 5.2.2.

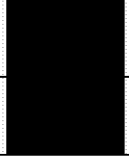
Auf der Budgetierungsschiene verlangt NPM, dass das Parlament seine bisherige Detailkompetenz in Bezug auf die Ressourcensteuerung auf wirkungsorientierte Globalzahlen zurücknehme. Daneben ergänzt NPM die Budgetierungsschiene durch eine Leistungsseite, die neu unter die beiden Behörden aufgeteilt werden muss.

Auf der Planungsschiene schliesslich erweitert NPM das Steuerungsinstrumentarium erheblich. Die Aufgaben- und die Finanzplanung werden integriert, auf Wirkungsziele ausgerichtet und mit grundsätzlich messbaren Meilensteinen versehen. Diese Veränderung der politischen Planung bedingt neue Planungsinstrumente, welche von der Legislaturplanung über den integrierten Aufgaben- und Finanzplan und die departementale Jahresplanung bis zu den Rahmen- und Jahreskontrakten mit den Ämtern reichen.

Der Sinn des nachfolgenden Schemas (Abbildung 14) liegt darin, aufzuzeigen, dass der Blickwinkel bei der Beurteilung der Steuerungsmöglichkeiten im Staat erweitert wird. Die Frage, wie die Macht unter NPM unter die beteiligten Institutionen verteilt werden soll, muss sich auf alle Steuerungsschienen gesamthaft beziehen. Ein Verlust im Bereich der Rechtsetzung kann anderswo aufgehoben werden. Ein Gewinn der Regierung beim Budget kann für das Parlament bei der Planung kompensiert werden. Wenn hingegen ein Ausgleich bereits innerhalb der Budgetierungsschiene gefunden wird, sind neue Kompetenzen auf der Planungsschiene weniger nötig.

Der Massstab, nach dem ausgeglichen werden soll, ergibt sich aus einer Gewichtung der interdisziplinären Kriterien für die Rollenverteilung im Staat. Eine zentrale Rolle im politischen Diskurs hierüber spielt dabei das Prinzip der Gewaltenteilung. Es spricht für die Schaffung oder (falls gegeben) Erhaltung eines Gleichgewichts unter den Machträgern im Staat.³⁶

³⁶ Vgl. MASTRONARDI, Gewaltenteilung unter NPM, 460 f.; DERS., Zweck der Eidgenossenschaft, 386 ff.

	Normativ Rechtsatz		Planung partiell integriert		Budget Finanzen Leistungen	
Volk				?	?	?
Parlament				?		
Regierung						
Verwaltung						

 bisherige Kompetenzen
 Machtverlust

 Machtzuwachs

?

 mögliche Kompensation
von Machtverlust

Abbildung 14 Steuerungsschienen unter NPM

These:

Politische Planung ist nur eine von drei Steuerungsschienen im Staat. NPM verändert sowohl Rechtsetzung als auch Budgetierung und politische Planung. Die neue Machtverteilung unter den institutionalisierten Entscheidungsträgern muss alle drei Steuerungsschienen erfassen.

4.5.3 Rollenverteilung bei der politischen Planung

Zur Bestimmung der angemessenen Rollenverteilung im Rahmen der politischen Planung gilt es, die Matrix der interdisziplinären Rollen mit jener der Steuerungsschienen zu verknüpfen, allerdings nur im Hinblick auf die Planungsschiene.

Dabei sind einige Voraussetzungen explizit zu machen:

- ♦ Die interdisziplinären Kriterien werden als gleichwertige Argumente in den politischen Diskurs eingebracht. Rechtliche Argumente erhalten insoweit einen Vorrang, als sie verfassungsrechtliche Schranken betreffen; diese sind jedoch grundsätzlich überwindbar, wenn Gegenargumente eine Verfassungsänderung legitimieren.
- ♦ Ein möglicher künftiger Abbau von Steuerungsmöglichkeiten auf der normativen Schiene wird vorerst vernachlässigt, weil er nicht zu den notwendigen Elementen von NPM zählt.³⁷ Die Finalisierung der Gesetzgebung hat sich in der Praxis bisher nicht als so nötig erwiesen, wie ursprünglich angenommen.³⁸
- ♦ Es wird angenommen, dass auf der Budgetierungsschiene ein Ausgleich zwischen Parlament und Regierung gefunden werden kann, so dass auf der Planungsschiene keine Kompensation von Budgetierungsdefiziten gesucht werden muss.

Daraus ergibt sich folgendes Bild:

Wo politische Planung schon bisher wahrgenommen worden ist, wurde sie von der Regierung ausgeübt. Meist hat sie nur partiellen Charakter, d.h. sie bezieht sich auf bestimmte Politikbereiche oder verknüpft Aufgaben und Finanzen nicht oder nur in unvollkommener Weise. Wesentliche Verbesserungen sind in den letzten Jahren mit oder ohne Einführung von NPM im Bund und in einigen Kantonen eingeleitet worden.³⁹ Erst NPM macht aber die vollständige Integration von Aufgaben- und Finanzplanung zum zwingenden Bestandteil der Staatsleitung. Die Setzung von Zielen und Indikatoren sowie die Messung ihrer Einhaltung bedeuten einen Zuwachs an staatlicher Steuerungsfähigkeit, der rollengerecht auf Regierung und Parlament verteilt werden muss.

³⁷ MASTRONARDI/SCHEDLER, NPM, 59 f.

³⁸ Vgl. BUSCHOR, WoV, 10. Sie gilt vor allem für das Innenverhältnis der Verwaltung (Personal, Organisation) und für das öffentliche Beschaffungswesen, das Subventionswesen und das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden. Auch hier sind die rechtsstaatlichen Erfordernisse zu wahren.

³⁹ Vgl. den Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 1995-1999, den Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern über die Richtlinien der Regierungspolitik 1999 bis 2002 oder den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) des Regierungsrates des Kantons Zürich.

Für die Zuteilung der Planungsfunktion an die *Regierung* sprechen deren Führungsverantwortung (im betriebswirtschaftlichen Sinn) sowie die Funktionen der politischen Planung und der Regierung (politikwissenschaftliche Kriterien).

Für die Zuteilung der Planungsfunktion an das *Parlament* sprechen dessen Wirkungsverantwortung (betriebswirtschaftlich), die Funktion der Politikformulierung und -kontrolle (politikwissenschaftlich) sowie die Kompetenz zur Entscheidung über das Wichtige (rechtswissenschaftlich).

Somit sprechen gute Gründe für die Zuteilung der Planungsfunktion an beide obersten politischen Behörden. Der ausgleichende Kompromiss wird in einer optimierten Arbeitsteilung zu finden sein.

Dem *Volk* fällt kraft seiner legitimierenden (politikwissenschaftlich) und verfassungsgebenden Rolle (rechtswissenschaftlich) die Aufgabe zu, den Kompromiss zwischen Parlaments- und Regierungsanspruch auf politische Planung zu sanktionieren. Selber kann es in dem Maße die Mitwirkung am Planungsprozess an sich ziehen, wie es dies zur Wahrung der Einflussschancen der Peripherie auf das Zentrum der Politik benötigt.⁴⁰

Die *Verwaltung* hat einzig aus politikwissenschaftlicher Sicht eine Rolle bei der politischen Planung wahrzunehmen, weil sie die Politik der Regierung vorbereiten soll. Ihr fällt damit eine Teilfunktion bei der Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung zu.

Die verschiedenen interdisziplinären Kriterien treffen sich etwa bei folgender Grobumschreibung der zu bestimmenden Arbeitsteilung:

- ♦ Die Regierung erstellt mit Hilfe der Verwaltung die gesamte politische Planung flächendeckend über alle Aufgabenbereiche des Staates und verantwortet die Kohärenz und Umsetzbarkeit des Plans (sie braucht die Planung als Instrument des Regierens; ferner ist sie dafür verantwortlich, dass die Planung in konkrete Leistungen ausmündet und dass die Planung als Führungsinstrument taugt. Für sie ist die Planung ein Element des Verwaltungscontrollings).
- ♦ Das Parlament überprüft und verändert die Gewichtung unter den Zielen der Regierungsplanung, setzt eigene Ziele und verantwortet die Wirksamkeit des Plans (es hat festzulegen, was politisch wichtig ist, wie die politischen Ziele des Staates zu gewichten sind und welche

⁴⁰ Vgl. vorne Ziff. 4.4.5.

Wirkungen anzustreben sind; ihm obliegt auch die Kontrolle des Staates auf dieser Ebene der Ziele und Wirkungen).

Thesen:

Beide obersten politischen Behörden sind legitimiert, an der Planungsfunktion mitzuwirken. Nötig ist eine optimale Arbeitsteilung nach Massgabe ihrer Eignung.

Die Regierung hat die politische Planung zu erlassen, während das Parlament dafür Vorgaben machen und daran Kritik und Korrekturen anbringen soll.

4.6 Entwicklungstendenzen der politischen Planung

4.6.1 Langfristige Leitbilder

Während die privaten Unternehmungen ihre langfristigen Entwicklungsperspektiven in sog. ‚Missions‘ und ‚Visions‘ festschreiben, kennen die öffentlichen Verwaltungen seit einigen Jahren sowohl die personal- und organisationsspezifischen Leitbilder als auch die aufgaben- und problem-lösungsspezifischen Leitbilder. Sie stellen nur die *Grundlagen der politischen Planung* dar, sind also selbst noch kein Plan, welcher generelle Zielsetzungen mit detaillierteren Massnahmen verbindet. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen.

Beispiel 1: Stadt Baden

Eine modernes, personal- und organisationsspezifisches Leitbild, welches seit 1986 umgesetzt und später im Rahmen eines Projekts zur Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung WoV weiterentwickelt wurde, stellt beispielsweise dasjenige der STADT BADEN dar (s. nachfolgende Abbildung).

Generelle Zielsetzung: Stadtverwaltung Baden – Ein Dienstleistungsunternehmen für alle • Motto: Kompetent – Offen – Persönlich – Flexibel
Einzelne Zielsetzungen: • Im Einsatz für die Gesellschaft: Wir sind für das Gesamtwohl der Gesellschaft tätig und gegenüber der Umwelt verantwortlich • Kunden und Lieferanten als Partner: Wir betrachten unsere Kund/innen und Lieferant/innen als Partner/innen • Wirkungsorientierte Führung und Organisation: Wir streben nach einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung und Organisationsstruktur • Viele Möglichkeiten für Mitarbeiter/innen: Wir fördern die berufliche und persönliche Entfaltung unserer Mitarbeiter/innen
Aktuelle Leitsätze, jeweils für ein bis zwei Monate gültig (Auswahl) • „Wir suchen Lösungen zugunsten unserer Einwohnerschaft“ (Gesellschaft im Januar/Februar 1998) • „Ständige Qualitätsverbesserung unserer Arbeit und unserer Produkte ist eine Daueraufgabe“ (Kunden und Lieferanten im März/April 1998) • „Erfolgreiche Lösungen sind zunehmend Teamleistungen“ (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Juli/August 1998)

Quelle: STADT BADEN, Leitbild auf <http://www.baden-schweiz.ch/deut/leitbild>, Sommer 2000, leicht ergänzt

Abbildung 15 Leitbild der Stadt Baden

Die aufgabenspezifischen Leitbilder – z.B. Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- oder Verkehrs-Leitbilder – wie die problemlösungsspezifischen Leitbilder – z.B. Entsorgungs-Leitbild, Grünraum-Konzept, Integrations-Leitbild – benötigen zu ihrer Umsetzung stets eine langfristige Entwicklungsplanung. In der schweizerischen Raum- und Siedlungsplanung, in der Verkehrs- und Infrastrukturplanung sowie in der Bildungs- und Spitalplanung hat sie eine grosse Verbreitung in Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gefunden.

4.6.2 Mittelfristige Legislaturplanungen

Das *traditionelle Regierungsprogramm*, welches sich eine neu zusammengesetzte Exekutive für die eben begonnene Legislaturperiode jeweils verschreibt, stellt zuerst die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die staatlichen Entwicklungstendenzen so dar, wie sie beim Amtsantritt angetroffen wurden. Die darauf folgenden politischen Schwerpunkte und strategischen Absichten der neuen Regierung (Exekutive) verraten wohl die Handschrift der einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie des neuen Kollegiums insgesamt, doch sie beinhalten stets eine politische Antwort auf diese aktuellen Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen.

Die nun folgende Liste von detaillierten *Zielsetzungen und Massnahmen* weist eine Reihe von Besonderheiten und Schwächen vieler traditioneller Regierungsprogramme auf:

1. Der inhaltliche Zusammenhang zwischen den wenigen politischen Schwerpunkten und den – oft allzuvielen – detaillierten Zielsetzungen und Massnahmen ist nicht immer ersichtlich oder nachvollziehbar. Die politische Absichtserklärung der neuen Regierung passt manchmal besser, manchmal schlechter zu den bestehenden Zielsetzungen und zu den bereits eingeleiteten Massnahmen der jeweiligen Departemente und Dienstabteilungen. Zweckdienliche Bauten können in der Regel nur dann rasch realisiert werden, wenn bereits entsprechende Vorprojekte und Ausführungsprojekte bestehen.
2. Die aufgelisteten Zielsetzungen und Massnahmen stehen oft alle gleichberechtigt nebeneinander. Es fehlt sowohl eine Prioritätensetzung unter den neuen Massnahmen als auch eine Posterioritätensetzung für ausgewählte bisherige Staats- oder Gemeindeaufgaben.
3. Die kritischen Erfolgsfaktoren und Wirkungsindikatoren werden oft nur unzureichend und unverbindlich formuliert – wenn nicht ganz vergessen oder bewusst weggelassen. So fehlt bei ‚Förderung von Jungunternehmer/innen durch die Mithilfe bei der vergünstigten Bereitstellung von Risikokapital‘ beispielsweise die gewünschte Anzahl von Unternehmensgründungen, der maximale Vergünstigungsbetrag oder die vorgesehene Steuerreduktion.
4. Für viele Zielsetzungen werden Massnahmen aufgelistet, welche nicht aus eigener Kraft und Zuständigkeit umgesetzt werden können, da sie in den Aufgaben- und Kompetenzbereich von über- oder untergeord-

neten Staatsebenen bzw. von nebengeordneten, benachbarten Körperschaften fallen. So zum Beispiel die Zielsetzung einer ‚verbesserten Abgeltung von kulturellen, schulischen oder polizeilichen Zentrumsleistungen‘ in einer Kernstadt, welche ein gemeinsames Vorgehen der dazugehörigen Agglomerationsgemeinden und der beteiligten Kantone zwingend erfordert.

5. Für viele Massnahmen werden die finanziellen Konsequenzen oft weder aufgeführt noch abgeschätzt: So kann die Sanierung des kantonalen oder kommunalen Finanzhaushaltes zwar einen politischen Legislaturschwerpunkt bilden, sie wird aber von einem Massnahmenkatalog begleitet, welcher bloss höhere laufende Aufwendungen und zusätzliche Investitionsausgaben umfasst, allerdings ohne Angabe von kompensatorischen Massnahmen.

Die aktuellen Entwicklungen bei der mittelfristigen Legislaturplanung zeigen uns, dass Politikerinnen und Politiker sowie Verwaltungsfachleute sowohl mit als auch ohne NPM folgende *Verbesserungen* in einem oder in mehreren Bereichen anstreben:

1. Engere Verbindung der Regierungsschwerpunkte und der konkreten Verwaltungsmassnahmen, indem die gemeinsamen politischen Absichten mit wenigen, aber wirksamen Taten umgesetzt werden sollen. Gerade hier zeigte sich in letzter Zeit, dass weniger oft mehr ist.
2. Priorisierung der neuen politischen Massnahmen und gleichzeitige Posteriorisierung der bestehenden Verwaltungstätigkeiten. Denn jede Positivliste benötigt im Zeitalter stagnierender Steuereinnahmen und Staatsquoten sowie unter der Annahme fehlender Sparmöglichkeiten durch verbesserte Effizienz eine mindestens gleich umfangreiche Negativliste.
3. Genauere Angabe von Erfolgsfaktoren und Wirkungsindikatoren, um sowohl Erfolge als auch Misserfolge transparenter ausweisen zu können.
4. Trennung zwischen Massnahmen, welche nur in geeigneter Partnerschaft oder aber ohne realisiert werden können.
5. Verknüpfung der Regierungs- oder Legislaturziele mit den finanziellen Konsequenzen ihrer Umsetzung.

Die nachfolgenden zwei Beispiele zeigen, inwieweit diese Verbesserungen in der Praxis bereits realisiert werden konnten und wo bei der Verknüpfung von Legislaturplanung und Finanzplanung noch Entwicklungsbedarf besteht.

Beispiel 2: Kanton Bern

Der Regierungsrat des KANTONS BERN hat im Rahmen einer sog. ‚politischen Gesamtplanung‘ die Richtlinien der Regierungspolitik 1999-2002 neu gestaltet und den Legislaturplan wie folgt gegliedert:

1) Das Wichtigste in Kürze - Dialog mit dem Parlament und mit der Öffentlichkeit - Wichtigste Punkte der Regierungsrichtlinien
2) Ausgangslage - Generelle Entwicklungstendenzen - Ausgangslage in einzelnen Politikbereichen, gegliedert nach 27 Aufgabenfeldern
3) Ziele und Massnahmen 1999 bis 2002 - 33 Ziele und 76 Massnahmen samt Prioritäten
4) Rechtsetzungsprogramm 1999 bis 2002 - 33 Titel von abzuändernden Erlassen samt Begründung/Erläuterung und Prioritäten
5) Legislaturfinanzplan - Geplante Aufwands- und Ertragsentwicklung 1999 bis 2002 in allen 28 Aufgabenfeldern

Quelle: REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN, Richtlinienbericht 1998

Abbildung 16 Politische Gesamtplanung im Kanton Bern

Diese Darstellung beinhaltet folgende begrüßenswerte *Neuerungen*:

1. Eindeutige Regierungsschwerpunkte in den Politikbereichen a) öffentliche Ordnung und Sicherheit, b) Bildung, Kultur und Freizeit, c) Gesundheits- und Sozialpolitik, d) Raumordnung, Umwelt, Infrastruktur und Energie, e) Volkswirtschaft, f) Finanzen sowie in den Bereichen g) Aufgaben- und Finanzplanung, h) politische Steuerung (mittels Auftrag bzw. Planungserklärung) und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, i) Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden.
2. Verbindung von 33 strategischen Zielen mit 76 konkreten Massnahmen samt Prioritätensetzungen und Gesetzgebungsfahrplänen in 28 Aufgabenbereichen.
3. Planung der (korrigierten) Aufwands- und Ertragsentwicklungen 1999-2002 in allen 28 Aufgabenbereichen.

Durch klare Posteriorisierungen und systematischere Aufgabenbereiche könnten diese Richtlinien der Berner Regierungspolitik noch weiter verbessert werden.

Beispiel 3: Kanton Zürich

Der Regierungsrat des KANTONS ZÜRICH hat den bisherigen Finanzplan unter dem Namen ‚Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)‘ zu einem umfassenden Führungsinstrument ausgebaut, welches die bisher fehlende Gesamtschau von Leistungen und Ressourcen (Finanzen, Personal usw.) transparent darstellen und eine wirksame Steuerung im Rahmen der politisch-strategischen Zielfestlegung ermöglichen soll. Der KEF stellt eine rollende Planung für eine Periode von vier Jahren dar, die noch um zwei zusätzliche Finanzplanjahre erweitert werden. Er wurde 1999 erstmals für die Periode 2000-2003 inklusive Finanzplan 2004-2005 formuliert. Der zweite, im September 2000 verabschiedete KEF 2001-2004 wurde formal etwas verändert; dessen inhaltliche Gliederung ist aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich.

1) Legislatorschwerpunkte
- Umschreibung der 5 Legislatorschwerpunkte 1999-2003 - Darstellung von rund 180 Projekten/Massnahmen und ihrer Auswirkungen auf die Legislatorschwerpunkte
2) Finanzentwicklung des Kantons Zürich
- Überblick über die Finanzentwicklung 2001-2004 - Laufende Rechnung nach Direktionen und Sachgruppen sowie Investitionsrechnung - Finanzpolitische Beurteilung der Ergebnisse

3) Entwicklungs- und Finanzplanungen der Direktionen und der Staatskanzlei
- Veränderungen gegenüber dem KEF des Vorjahres - Überblick und Umfeldentwicklungen - Darstellung der strategischen Zielsetzungen und ihrer Abstimmung mit den 5 Legislatorschwerpunkten sowie den einzelnen Leistungsgruppen (=Produktgruppen) und Projekten - Entsprechende finanzielle Entwicklungen und ihre Abstimmung auf die 5 Legislatorschwerpunkte - Entwicklungs- und Finanzplanungen nach Leistungsgruppen Darstellung von Leistungsauftrag, Finanzentwicklung (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung) und Entwicklungsschwerpunkten samt Wirkungs- und Leistungsindikatoren, Kosten- und Ressourcenvorgaben sowie Bemerkungen und Veränderungen zum Vorjahr für jede einzelne Leistungsgruppe (=Projektgruppe) - Entwicklungsplanungen der Fonds Darstellung des Fondszwecks und der Finanzentwicklung (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung) sowie Bemerkungen und Veränderungen zum Vorjahr für jeden einzelnen Fonds - Bedeutende Projekte, abgestimmt auf die strategischen Ziele Projektumschreibung samt Wirkungs- und Leistungszielen, Projektaufwand und finanzielle Auswirkungen der Umsetzung auf den Staatshaushalt sowie Meilensteinplanung und Bemerkungen für jedes einzelne Projekt
4) Planung der Funktionsbereiche
- Bedeutende zukünftige Entwicklungen in Funktionsbereichen sowie deren Auswirkungen auf die Verwaltung, die strategischen Ziele und die Finanzen (erstmal in diesem KEF für den Funktionsbereich Informatik)
Anhänge
- Parlamentarische Vorstösse und ihr Bezug zur strategischen Planung des Regierungsrates - Finanzentwicklung der Rechtspflege insgesamt sowie Entwicklungs- und Finanzplanung für jede einzelne Leistungsgruppe (=Institution der Rechtspflege) - Richtlinien und Konventionen des KEF 2001-2004

Quelle: REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH, Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2001-2004 (KEF 2001) und Finanzplan 2005-2006

Abbildung 17 Entwicklungs- und Finanzplanung im Kanton Zürich

Diese Darstellung beinhaltet folgende begrüssenswerte *Fortschritte* in der Verknüpfung von Aufgaben- und Finanzplanung:

1. Beschränkung auf 5 Legislatorschwerpunkte in den Bereichen a) Individuum, Staat und Gesellschaft, b) Sicherheit, c) Bildung, d) Wirtschafts- und Lebensraum sowie e) Staats- und Verwaltungsreform.
2. Systematische Verknüpfung der strategischen Zielsetzungen der Direktionen und der Staatskanzlei mit den einzelnen Produktgruppen und Projekten.
3. Detaillierte Beschreibung der Veränderungen auf der Ebene von Produktgruppen und Projekten.
4. Präzise Unterscheidung von Wirkungs- und Leistungsindikatoren sowie von Kosten- und Ressourcenvorgaben bei den Produktgruppen bzw. transparente Darstellung von Meilensteinen bei der Projekt-Umsetzung.

Durch eine verstärkte top-down-Planung von Massnahmen zur Umsetzung der Legislatorschwerpunkte, durch die explizite Angabe von Priorisierungen und Posteriorisierungen sowie durch einheitliche Gliederungen und stufengerechte Zusammenzüge nach Aufgabenbereichen könnte der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) des Zürcher Regierungsrates noch weiter verbessert werden.

4.6.3 Kurzfristige Budgetierung

Bei der traditionellen Budgetierung von Aufwendungen und Erträgen der laufenden Rechnung sowie von Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung sind schon vor NPM einzelne Entwicklungen in Gang gekommen, welche eine engere Verknüpfung der Finanz- und der Leistungsseite zum Ziel haben:

- ◆ Einzelne Gemeinden, insbesondere diejenigen ohne stark ausdifferenzierte Verwaltungsorganisation, sind dazu übergegangen, nicht mehr nach Aufwands-/Ertragsarten sowie Institutionen zu budgetieren, sondern ihre Budgetierung nach Aufwands-/Ertragsarten und Aufgabenbereichen gemäss funktionaler Gliederung des Harmonisierten Rechnungsmodell HRM vorzunehmen. Sie erhalten dadurch bereits eine aufgabenbezogene Budgetierung für die einzelnen Politik- und Aufgabenbereiche, jedoch noch nicht für die detaillierten Produktgruppen und Produkte.
- ◆ Verschiedene Gemeinden ähnlicher Grösse und ähnlicher Verwaltungsorganisation innerhalb desselben Kantons vergleichen die Kosten der

kommunalen Aufgabenerfüllung pro Kopf der Bevölkerung, indem sie die entsprechenden Aufwendungen und Erträge direkt miteinander in Beziehung setzen. Durch die Mithilfe einer Basler Beratungsgesellschaft sind solche Vergleiche seit kurzem auch über die Kantonsgrenzen hinweg möglich geworden.

- ♦ Viele Kantone, Städte und Gemeinden schliessen sowohl mit halbstaatlichen als auch mit privaten Subventionsempfängerinnen und -empfängern mehrjährige Subventionsverträge für genau spezifizierte Leistungen ab wie z.B. für den Betrieb von städtischen Freizeit- und Gemeinschaftszentren oder für die Versorgung mit spitalexterner Pflege und hauswirtschaftlicher Hilfe (SPITEX). Die neueren Staatsbeitragsgesetze kennen für diese drei- bis fünfjährigen Subventionsverträge eine obligatorische Leistungsüberprüfung und/oder Wirkungskontrolle, bevor der Subventionsvertrag für eine weitere Periode verlängert werden kann.

Das NPM greift diese verschiedenen Entwicklungen auf den unterschiedlichen Staatsebenen auf und versucht sie mit einem Modell zur politischen Planung und Budgetierung zu vervollständigen, zu systematisieren und zu integrieren.

4.7 Konsequenzen für die politische Planung

NPM will und muss sich auf der Wirkungsebene bewähren. Dabei begegnet es einer Reihe von Schwierigkeiten, die z.T. politik- und systemimmanent sind: Wirkungsformulierung und -messung, Rollentrennung von Politik und Verwaltung, aber auch Komplexität des ganzen Planungsprozesses (polyzentrische Anordnung der Akteure).

Die Lösung liegt unseres Erachtens in einem pragmatischen und interdisziplinären Ansatz, der sich des vernetzten und besonderen Charakters des politischen Planung eingedenk ist und auf ein Gleichgewicht der Zuweisung von Steuerungsmöglichkeiten achtet. Gerade letztere werden in der konkreten Ausführung von NPM dynamisiert.

Dazu braucht die politische Planung neue und verfeinerte Grundlagen, insbesondere strategische Instrumente wie Leitbilder und Legislaturpläne mit eindeutig priorisierender Wirkung, aber auch griffigere Budgetierungsformen – alles Elemente dessen, was wir als Modell der politischen Planung unter NPM bezeichnen, deren Einbettung in die z.T. neugefassten Zuständigkeiten sowie ein neues Zusammenspiel zwischen Regierung und Parlament.

5 Planung unter NPM – ein Modell

In diesem Kapitel werden die einzelnen Elemente eines Planungskonzepts zusammengetragen und ein Modell der politischen Planung unter NPM aufgebaut.

Zuerst werden die geeigneten Planungshorizonte und die benötigten Planungsinstrumente aufgezeigt, das Schwergewicht der politischen Planung liegt dabei auf der mittelfristigen Planungsebene und wird von den beiden Instrumenten Legislaturplan und integrierter Aufgaben- und Finanzplan abgedeckt (Ziff. 5.1).

Die Zuständigkeiten von Volk, Parlament und Regierung (Exekutive) und die Aufgabenverteilungen auf den drei Steuerungsschienen Recht, politische Planung und Budgetierung verdienen besondere Aufmerksamkeit. Für die Kompetenzverteilung und für die Einflussnahme auf die politische Planung werden detaillierte Regelungsvorschläge auf Verfassungs- und Gesetzesstufe unterbreitet (5.2).

Eingehender behandelt wird die Schnittstelle zwischen Parlament und Regierung (Exekutive) und das optimale Zusammenspiel dieser beiden Instanzen: Bei der politischen Planung unter NPM interessiert insbesondere die politische Führungsverantwortung der Regierung und das konstruktive Zusammenwirken mit dem Parlament (5.3).

Neben dem favorisierten Modell werden andere mögliche Varianten der politischen Planung vorgestellt und im Gesamtzusammenhang von NPM diskutiert.

5.1 Planungshorizonte und Planungsinstrumente

5.1.1 Elemente der Planungsschiene

Im Ziff. 4.5.2 wurden drei staatliche *Steuerungsschienen* identifiziert, nämlich die normative Schiene für die Rechtsetzung, die Budgetierungsschiene für die Ressourcensteuerung sowie die Planungsschiene für die Leistungs- und Wirkungssteuerung. Hier sollen nun die verschiedenen Elemente der Planungsschiene detailliert vorgestellt und besprochen werden, und zwar anhand der unterschiedlichen Planungshorizonte.

Folgende langfristigen (8-12 Jahre), mittelfristigen (4-5 Jahre) und kurzfristigen (1-2 Jahre) *Planungsgrundlagen und Planungsinstrumente* gehören heute zum gelebten politischen Alltag der schweizerischen Regierungen bzw. Exekutiven und ihrer Verwaltungen:

- ♦ *Langfristige Leitbilder* bilden die Grundlage der politischen Planung. Sie lassen sich in innengerichtete Organisationsleitbilder und aussengerichtete Politikbereichsleitbilder unterteilen: Erstere betreffen das Selbstverständnis einer Organisationseinheit und sind auf Verwaltungsebene, meist auf Stufe Dienststelle, recht häufig. Parlaments- und Regierungsleitbilder sind weniger verbreitet. Letztere beinhalten Leitbildvorstellungen in ausgewählten Politik- und Aufgabenbereichen, so z.B. im Bildungs-, Gesundheits-, Sozialwesen sowie im Raumplanungs-, Bau-, Verkehrs- und Umweltschutzbereich. Sie können im Rahmen von Planungsberichten und Konzepten von der Regierung und dem Parlament beschlossen oder ausnahmsweise auch von der Verwaltung erlassen werden. Bei beiden Leitbildarten fehlen oft die detaillierten Massnahmen, die konkreten Meilensteine sowie die kritischen Erfolgsfaktoren und die messbaren Indikatoren für ihre praktische Umsetzung. Deshalb bezeichnen wir sie hier bloss als Planungsgrundlagen.
- ♦ Bei der *mittelfristigen Planung* dominiert heute die Planung der Ressourcen Recht und Finanzen: Der Gesetzgebungsfahrplan beinhaltet ein Gesamtverzeichnis der mittel- bis langfristig notwendigen Verfassungs- und Gesetzesrevisionen sowie eine Liste der hängigen und abstimmungsreifen Initiativen. Der Finanz- und Investitionsplan beinhaltet eine Prognose der Aufwendungen und Erträge in der laufenden Rechnung sowie der Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung für die kommenden Jahre. Er zeigt auf, wohin die finanzielle Reise ohne politische und administrative Korrekturmassnahmen voraussichtlich führen würde. Er wird auf der Grundlage von Steuerprognosen, Personalstellenplänen, Informatik- und Raumbedürfnissen sowie weiteren abgeleiteten Plänen erstellt. Die Ressourcenplanung wird oft durch ein Regierungs- oder Legislaturprogramm ergänzt, welches die programmatischen Absichtserklärungen einer neu gewählten Regierung beinhaltet, also politische Schwerpunkte, angestrebte Rechtsänderungen und neue Konzepte sowie grössere Planungs- und Bauvorhaben. Auch hier genügen der Konkretisierungsgrad oder das Berichtswesen dieser Programme heute noch nicht immer, um von einer eigentlichen Planung zu sprechen.

- ♦ Die *kurzfristige Budgetierung* wird – in Analogie zur Privatwirtschaft – oft lediglich als ausführende und operative Planung begriffen, was zu kurz greift. Im staatlichen Bereich bildet sie – neben der Rechtsetzung und der politischen Planung – eine eigene Steuerungsschiene mit separaten Kompetenzverteilungen zwischen dem Souverän und den politischen Behörden Parlament und Regierung bzw. Exekutive. Sie beschränkt sich heute auf die detaillierte Budgetierung von Aufwands- und Ertragsarten in der laufenden Rechnung bzw. von Ausgaben- und Einnahmenarten in der Investitionsrechnung für die verschiedenen Behörden, Departemente und Dienststellen. Nur bei den kleineren Gemeinden, welche nach funktionaler statt institutioneller Gliederung des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) budgetieren, weist das Budget einen grob strukturierten Aufgabenbezug auf. Die Budgetierungsschiene wird hier nicht weiter vertieft.

Die Unterscheidung von Input-Planungen und Output- bzw. Outcome-Planungen, welche von NPM gleichermaßen benötigt werden, ermöglicht eine Gesamtschau der lang-, mittel- und kurzfristigen Planungsinstrumente:

Planungshorizont	Input-Seite	Output- und Outcome-Seite
Langfristige Planung (eher periodisch und eher dezentral)	Steuer- und Verschuldungsplanung	Leitbild-, Raum- und Versorgungsplanung
Mittelfristige Planung (eher rollend und eher zentral)	Gesetzgebungsfahrplan Finanzplanung Investitionsplanung	Aufgaben- und Massnahmenplanung
Kurzfristige Planung (eher periodisch und eher dezentral)	Ressourcenplanung	Leistungs- und Wirkungsplanung

Legende: grau Felder = Instrumente vorhanden, weisse Felder = Instrumente nicht vorhanden

Abbildung 18 Heutige politische Planung (etwas vereinfacht dargestellt)

Diese Gesamtschau der bestehenden und der notwendigen Planungsinstrumente lässt uns folgende *aktuellen Defizite auf der Planungsschiene* erkennen:

- ◆ Bei der *langfristigen Planung* besteht ein Nachholbedarf auf der Input-Seite: Wohl haben viele Körperschaften interne Leitbilder für die Verwaltungsführung sowie die vom Bundesrecht zwingend vorgeschriebene Raum- und Versorgungsplanung entwickelt. Angesichts der zunehmenden Verschuldung öffentlicher Haushalte ist hier die input-orientierte Steuer- und Verschuldungsplanung zu verstärken; eventuell vorhandene finanzpolitische Leitbilder sind durch konkrete und umsetzbare Massnahmen zu eigentlichen Steuer- und Verschuldungsplänen auszubauen. Maximale Staatsquoten, Steuersätze oder Verschuldungen könnten so als langfristige Ziele der Staatstätigkeit samt dazugehörigen Umsetzungsmassnahmen festgelegt werden.
- ◆ Bei der *mittelfristigen Planung* besteht ein Nachholbedarf auf der Output- bzw. Outcome-Seite: Hier sind die – im Rahmen von Regierungs- und Legislaturprogrammen bestehenden – Ansätze einer Aufgaben- und Massnahmenplanung zu vervollständigen und systematisch mit der rollenden Finanz- und Investitionsplanung zu verknüpfen, um so eine taugliche Informationsgrundlage für die „Regierungskunst“ zu erhalten, nämlich für die Abstimmung von politisch gewünschten Wirkungen (Outcomes), dazu benötigten staatlichen Leistungen (Outputs) und tatsächlich vorhandenen Ressourcen (Inputs). Die finanzielle und inhaltliche Entwicklung der wichtigsten politischen Aufgabenbereiche könnte so als mittelfristige Zielsetzungen samt dazugehörigen Umsetzungsmassnahmen in Form eines Planungs- oder Rahmenbeschlusses fixiert werden.
- ◆ Bei der *kurzfristigen Planung* besteht ein Nachholbedarf auf der Output- bzw. Outcome-Seite: Die da und dort bestehenden Ansätze einer jährlichen Leistungs- oder Output-Planung auf Departements- oder Amtsebene sind in geeignete Rahmen- und insbesondere Jahreskontrakte mit den internen und externen Leistungserbringern zu überführen. Damit lassen sich die notwendigen Zielvereinbarungen auf der Kosten-, Leistungs- und Wirkungsebene treffen sowie die empirische Überprüfung ihrer Erreichung im Voraus regeln.

Im Interesse einer wirkungsorientierten politischen Planung gilt es, a) eine engere Verknüpfung von lang-, mittel- und kurzfristiger Perspektive, b) eine systematische und gleichgewichtige Verbindung von Input- und Output- bzw. Outcomesteuerung, c) ein organisatorisches Zusammenführen von Ressourcen- und Fachverantwortung sowie d) eine nachhaltige Be-

schleunigung des Planungs- und Budgetierungsverfahrens zu erreichen.¹ Wie diese NPM-Anforderungen auf der Ebene der mittelfristigen, politischen Planung durch den Legislaturplan und den integrierten Aufgaben- und Finanzplan erfüllt werden können, soll nun detaillierter aufgezeigt werden.

These:

NPM benötigt eine mittelfristige, politische Planung auf der Grundlage von langfristigen Leitbildern, Raum- und Versorgungsplänen sowie finanzpolitischen Steuer- und Verschuldungsplänen.

These:

Den Kern der mittelfristigen, politischen Planung bilden der Legislaturplan (LP) und der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Der Legislaturplan wird zu Beginn jeder neuen Legislaturperiode erlassen, der integrierte Aufgaben- und Finanzplan im Sinne einer rollenden Planung jährlich neu überarbeitet.

These:

Erst aufgrund einer mittelfristigen, rollenden politischen Planung lassen sich die detaillierten Jahrespläne von Departementen und Dienststellen, die Jahreskontrakte zwischen Departementen und Dienststellen bzw. zwischen Departementen und privaten Leistungsanbietern sowie die Produktgruppenbudgets jährlich neu erstellen.

5.1.2 Legislaturplan

Mit dem *Legislaturplan (LP)* soll das bisherige Instrument des Regierungsprogramms mit folgenden NPM-Zielsetzungen weiterentwickelt werden:

- ♦ *Formulierung von politischen Absichtserklärungen* der neu gewählten Regierung mittels Nennung von 10-12 prioritären Zielsetzungen, welche hier noch nicht weiter konkretisiert und operationalisiert werden müssen.

¹ Vgl. HALDEMANN, Planung und Budgetierung, 203 ff.

- ♦ *Setzung von politischen Schwerpunkten in ausgewählten Aufgabenbereichen*, d.h. genaue Formulierung von erreichbaren politischen Zielen und konkreten Massnahmen in den ausgewählten, funktionalen Aufgabenbereichen.
- ♦ *Formulierung der politischen Ziele in Form von Wirkungszielen*, d.h. mittels vorgängig definierten und empirisch überprüfbaren Indikatoren auf der Wirkungsebene (Outcomes).
- ♦ *Konkretisierung der Massnahmen für die jeweiligen Produktgruppen*, d.h. Übersetzung der gewünschten Wirkungsziele (Outcomes) in entsprechend veränderte Leistungsziele (Outputs) mit Angabe von erwarteten Resultaten, geplanten Meilensteinen und Terminen sowie verteilten Verantwortlichkeiten.
- ♦ *Tabellarische Übersicht über die finanziellen Konsequenzen* der zu ergreifenden Massnahmen samt finanziellen Konsequenzen auf der Steuer- und Verschuldungsseite.
- ♦ *Gesetzgebungsfahrplan* für die neue Legislaturperiode.
- ♦ Massgabe des Berichtsrhythmus und des Berichtsorgans.

Der Legislaturplan (LP) umschreibt also die *politischen Schwerpunkte* in den ausgewählten Aufgabenbereichen und setzt sie für die Dauer einer Legislaturperiode fest. Er gibt insbesondere Auskunft darüber, welche politischen Ziele auf der Wirkungsebene mit welchen Verwaltungsleistungen und -kosten innert welcher Frist erreicht werden sollen. Er beinhaltet auch den Gesetzgebungsfahrplan für Legislative und Exekutive. Der LP beschränkt sich nicht bloss auf die Ebene der Aufgabenbereiche; er kann bis auf die Ebene der Produktgruppen, Produkte oder Ressourcen hinabreichen, um gleichermassen Prioritäten und Posterioritäten zu benennen.²

These:

Der Legislaturplan (LP) übersetzt die politischen Absichtserklärungen und die politischen Schwerpunktsetzungen der neuen Regierung in überprüfbare Wirkungs-, Leistungs- und Kostenziele sowie in terminierbare Umsetzungsmassnahmen und in finanzpolitische Konsequenzen.

² Vgl. BRÜHLMEIER et al., NPM für das Parlament, 303 f., insbesondere Art. 6.

5.1.3 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

Beim *integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)*³ soll der flächen-deckende Finanz- und Investitionsplan (Input-Planung) mit dem ebenfalls flächendeckenden Aufgaben- und Massnahmenplan (Output- bzw. Outcome-Planung) ergänzt werden. Folgende Elemente der mittelfristigen Aufgaben- und Finanzentwicklung werden dabei systematisch miteinander in Beziehung gesetzt:⁴

- ♦ die *prognostizierte, noch nicht korrigierte IST-Entwicklung der Aufgaben*, d.h. ihrer zentralen Wirkungs- und Leistungsindikatoren, jeweils nach (funktionalen) Aufgabenbereichen und Produktgruppen gegliedert;
- ♦ die *gewünschte, korrigierte SOLL-Entwicklung der Aufgaben*, d.h. ihrer zentralen Wirkungs- und Leistungsindikatoren, jeweils nach (funktionalen) Aufgabenbereichen und Produktgruppen gegliedert und nach Möglichkeit mit realistischen Meilensteinen etappiert;
- ♦ die *prognostizierte, noch nicht korrigierte IST-Entwicklung der Finanzen*, d.h. der laufenden Rechnung sowie der Investitionsrechnung;
- ♦ die *gewünschte, korrigierte SOLL-Entwicklung der Finanzen*, d.h. der jährlichen Finanzziele der laufenden Rechnung sowie der Investitionsrechnung;
- ♦ die notwendigen *Massnahmen* zur Korrektur der prognostizierten IST-Entwicklung und zur Erreichung der gewünschten SOLL-Entwicklung von Aufgaben und Finanzen zusammen inklusive Rechtsänderungen, Terminen und Verantwortlichkeiten;
- ♦ der künftige *Substanzwert* des Finanz- und Verwaltungsvermögens;
- ♦ die künftige Höhe der *Steuersätze* und die resultierende Veränderung der *Verschuldung*;
- ♦ die zukünftigen *Problemfelder* und die heute noch vorhandenen *Handlungsspielräume*.

³ Im KANTON LUZERN integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) und im KANTON ZÜRICH konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) genannt.

⁴ Vgl. BRÜHLMEIER et al., NPM für das Parlament, 303 f., insbesondere Art. 7, leicht ergänzt.

These:

Der so gestaltete, integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) soll nicht nur die Grundlage der jährlichen Planung in Departementen und Dienststellen darstellen, sondern auch der aktualisierten Planung in Regierung und Parlament dienen, welche die traditionelle Input-Steuerung mit der Output- bzw. Outcome-Steuerung des NPM verbinden kann.

5.1.4 Zusammenspiel von Legislaturplan und IAFP

Der Legislaturplan (LP) stellt die programmatische Absichtserklärung der neu gewählten Regierung bzw. Exekutive dar und beinhaltet eine einmalige Schwerpunktsetzung in den ausgewählten Aufgabenbereichen zu Beginn der Legislaturperiode. Nur beim Vorliegen gewichtiger Gründe soll der LP nachträglich korrigiert werden, so z.B. bei grösseren Konjunkturerbrüchen, nicht planbaren Einnahmefällen und nicht vorhersehbarem Aufgabenwachstum. Der IAFP umfasst jedoch eine flächendeckende Massnahmenplanung in sämtlichen Aufgabenbereichen, welche jährlich neu überarbeitet werden muss.

Erstellungs-/ Gültigkeits- jahre IAFP	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2000	LP + IAFP 2001-2004							
2001		IAFP 2002-2005						
2002			IAFP 2003-2006					
2003				IAFP 2004-2007				
2004					LP + IAFP 2005-2008			

Abbildung 19 Zusammenspiel von Legislaturplan und IAFP

Somit stellt der LP eine einmalige Planung dar, welche alle 4 Jahre erfolgt; der IAFP ist hingegen eine rollende Planung im Jahresrhythmus.

LP wie IFAP werden von der Verwaltung erarbeitet und von der Regierung bzw. Exekutive beschlossen; die notwendigen Planungsgrundlagen werden von den Departementssekretariaten und Querschnittsämtern aufbereitet. Das Parlament ist an der konkreten Erarbeitung der beiden Dokumente nicht beteiligt, sondern nur an der Beschlussfassung mitbeteiligt:

- ♦ Bei unserem *Vorschlag* dienen LP und IAFP lediglich zur Information des Parlaments über die mittelfristigen, politischen Absichten der Regierung. Die Fraktionen und Kommissionen sowie die einzelnen Ratsmitglieder können und sollen auf dieser Grundlage ihre parlamentarischen Vorstösse einreichen, behandeln und beschliessen. Und mit dem Instrument des Grundsatzbeschlusses können sie zu einzelnen Aufgabenbereichen richtungsweisende (Planungs-)Beschlüsse fassen oder entsprechende Anträge der Regierung bzw. Exekutive zurückweisen.⁵
- ♦ Eine andere *Variante* führt zu einem noch stärkeren Einbezug des Parlaments in die mittelfristige, politische Planung der Regierung: Das Parlament könnte den LP und den IAFP einzeln oder separat mit einem einfachen Beschluss als Ganzes genehmigen bzw. ablehnen. Auch eine Detailberatung von LP und IAFP im den parlamentarischen Fach- oder Spezialkommissionen mit einer anschliessenden Abstimmung über Mehrheits- und Minderheitsanträge im Ratsplenum sind denkbar und prinzipiell möglich, werden von uns jedoch nicht zur Einführung empfohlen.

Ebene	Input-Seite	Output- u. Outcome-Seite
Parlament (Legislative)	Grundsatzbeschluss oder Genehmigung von LP und IAFP (Variante)	
	Kenntnisnahme von LP und IAFP (Vorschlag)	
Regierung (Exekutive)	Beschluss von Legislaturplan (LP) und integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)	
Verwaltung (alle Ebenen)	Vorbereitung und Umsetzung von LP und IAFP	

Legende: graue Felder = Vorschlag, weisse Felder = Variante

Abbildung 20 Zuständigkeiten bei der politischen Planung

⁵ Vgl. BRÜHLMEIER et al., NPM für das Parlament, 312 f., insbesondere Art. 17 und 18.

These:

Eine stärkere Einbindung des Parlaments ist insbesondere dann sinnvoll, wenn für einzelne Aufgabenbereiche oder mehrere Produktgruppen mehrjährige Planungen oder Rahmenkredite erteilt werden sollen: Mit einem parlamentarischen Grundsatzbeschluss kann hier die Entwicklungsrichtung bestimmt oder mit einem Rahmenbeschluss die Finanzierung mittelfristig abgesichert werden.

Das Gesamtsystem der mittelfristigen Steuerung von Regierung und Parlament – also der Zusammenhang von Planung, Steuerung und Überprüfung insgesamt – lässt sich dann wie folgt veranschaulichen:

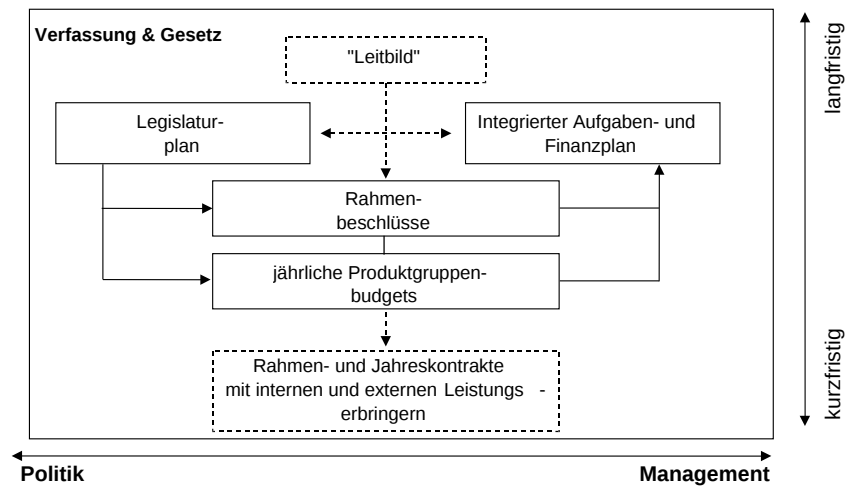


Abbildung 21 Mittelfristige Steuerung von Regierung und Parlament⁶

Die Schwerpunktsetzung mittels LP und die flächendeckende Planung mittels IAFP können sowohl durch mehrjährige Rahmenbeschlüsse als auch durch jährlich erneuerte Produktgruppenbudgets umgesetzt werden:

- ♦ Der *Rahmenbeschluss* beinhaltet einen mehrjährigen Leistungsauftrag und ein mehrjähriges Globalbudget für einen bestimmten Aufgabenbereich oder für mehrere Produktgruppen zusammen. Er umfasst die laufende Rechnung wie die Investitionsrechnung gleichermassen, er er-

⁶ MASTRONARDI/SCHEDLER, NPM, 136.

weitert also die heute bestehenden Verpflichtungskredite im Investitionsbereich.

- ♦ Das *Produktgruppenbudget* beinhaltet einen einjährigen Leistungsauftrag und ein einjähriges Globalbudget für eine einzige Produktgruppe. Es umfasst in der Regel nur die laufende Rechnung; die Investitionen werden separat und – vorläufig noch – nach institutioneller Gliederung budgetiert.

Mit der Erteilung einer Vielzahl von mehrjährigen Aufgabenbereichsbudgets oder von mehrjährigen Produktgruppenbudgets mit darin enthaltenen Investitionen entwickeln sich diese erweiterten Globalbudgets sogar zu einer flächendeckenden und rechtlich verpflichtenden Entwicklungs- und Finanzplanung, wie sie der Kanton Zürich mit dem von der Regierung erlassenen KEF seit kurzem kennt – jedoch noch ohne rechtliche Verpflichtung.

5.1.5 Zusammenspiel von politischer Planung und Budgetierung

Der neue, integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zerfällt in zwei Teile – wie heute bei der Finanz- und Investitionsplanung inklusive beige-fügendem Sparpaket bei der traditionellen Input-Steuerung:

- ♦ Der *Prognoseteil* zeigt die voraussichtliche Aufgaben- und Finanzentwicklung für die kommenden 3-5 Jahre auf, falls *keine* korrigierenden Massnahmen ergriffen werden sollten.
- ♦ Der *Planungs- oder Massnahmenteil* beinhaltet die gewünschte und korrigierte Aufgaben- und Finanzentwicklung für die kommenden 3-5 Jahre, welche nur durch die vollständige und termingerechte Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenkatalogs erreicht werden kann.

Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung ist damit in ihren Aussagen im Planungs- und Massnahmenteil so konkret geworden, dass sie nicht bloss die Budgetrichtlinien für das nächste Budgetjahr, sondern bereits sämtliche Informationen eines *Aufgabenbereichsbudgets* enthält. Gleiches gilt auch bei der mehrjährigen Budgetierung für die ersten Planungsjahre:

Erstellungs-/ Gültigkeits- jahre IAFP	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2000	Budget	Prognose und Planung bzw. Massnahmen						
2001		Budget	Prognose und Planung bzw. Massnahmen					
2002			Budget	Prognose und Planung bzw. Massnahmen				
2003				Budget	Prognose und Planung bzw. Massnahmen			

Abbildung 22 Zusammenspiel von Planung und Budgetierung bei der IAFP

Bei den IAFP-Varianten mit einem Parlamentsbeschluss – sei es als Genehmigung des gesamten Plans oder als Grundsatzbeschluss zu einzelnen Aufgabenbereichen – würden die Planungsschiene und die Budgetschiene einander somit ganz nahe kommen. Bei der weiter unten folgenden Variante einer *zweistufigen Budgetierung* mit zwei separaten, abgestuften Budgetbeschlüssen des Parlaments würden sich diese beiden Schienen sogar teilweise überdecken.

These:

Falls das Parlament die IAFP-Variante mit Parlamentsbeschluss gegenüber einer blossen Kenntnisnahme bevorzugen sollte, müsste diese mit einem Finanzierungsbeschluss für den dazugehörigen, mehrjährigen Rahmenkredit ergänzt werden. Nur so könnte vermieden werden, dass über die mittelfristige Entwicklung der Aufgaben und ihrer Finanzierung getrennte Beschlüsse gefasst werden.

Eine solche Aufwertung der Planungsschiene auf Parlamentsebene könnte dann durch eine stufengerechte Gestaltung der Budgetierungsschiene auf Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsebene wie folgt kompensiert werden:

- ♦ Das *Parlament* beschliesst nur die Aufgabenbereichsbudgets und delegiert die weitere Spezifikation. Bei den Produktgruppenbudgets, welche ihm von der Regierung vollständig zur Kenntnis gebracht werden, würde es über ein Vetorecht verfügen.

- ♦ Die *Regierung bzw. Exekutive* beschliesst die Produktgruppenbudgets und delegiert die weitere Spezifikation. Bei den Produktbudgets, welche ihr von den Departementen vollständig zur Kenntnis gebracht werden, würde sie über ein Vetorecht verfügen.
- ♦ Das *Departement* beschliesst die Produktbudgets und delegiert die weitere Spezifikation. Bei den Teilprodukten, Einzelleistungen und Projekten, welche ihm von den Ämtern und Abteilungen – je nach Kompetenzdelegation – ganz oder teilweise vorgelegt werden, würde es über ein Vetorecht verfügen.

Auf dieser Grundlage könnte die Kompetenzverteilung zwischen dem Parlament, der Regierung bzw. Exekutive sowie der Verwaltung im Sinne des NPM neu abgestuft werden.

5.1.6 Variante: Zweistufige Budgetierung in Regierung und Parlament

Die jährliche Budgetberatung in Regierung und Parlament könnte in zwei Phasen aufgeteilt werden und zu zwei separaten Budgetbeschlüssen führen: Die neuen Aufgabenbereichsbudgets wären im ersten Halbjahr in der Verwaltung zu erarbeiten und vor den Sommerferien in Regierung und Parlament zu beschliessen. Sie dienen als politisch, aber nicht rechtlich verpflichtende Budgetvorgaben für die im zweiten Halbjahr zu erarbeitenden und vor Ende November zu beschliessenden Produktgruppenbudgets.

Damit könnten sowohl die finanz- und verteilungspolitischen Auswirkungen als auch die aufgabenbereichs-spezifischen Auswirkungen des Budgets in Regierung und Parlament zuerst ganz generell behandelt und beschlossen werden, bevor die detaillierte Erarbeitung der einzelnen Produktgruppenbudgets in der Verwaltung einsetzt:⁷

- ♦ Mit den *Aufgabenbereichsbudgets* werden die globalisierten Budgetplafonds für alle Aufgabenbereiche zuhanden der federführenden Departemente jährlich neu festgelegt. Sie bestimmen die künftige Höhe der Steuersätze und die Eckwerte der Ver- und Entschuldung des öffentlichen Haushaltes sowie die Budgetanteile der einzelnen Hauptaufgabenbereiche und Aufgabenbereiche. Diese Budgetvorgaben würden neu

⁷ Vgl. HALDEMANN, New Public Budgeting, 135 ff.

vom Parlamentsplenum beschlossen, also nicht mehr von der Regierung bzw. Exekutive allein oder in Absprache mit der Finanzkommission des Parlaments getroffen. Dieses ‚Budget‘ würde noch auf der Planungsschiene beschlossen.

- ♦ Mit den *Produktgruppenbudgets* werden die globalisierten Budgets für jede Produktgruppe zuhanden der zuständigen Dienststelle jährlich neu festgelegt. Sie bestimmen die Leistungsmengen, Qualitäten, Fristen, (Stück-)Kosten und Kundenzufriedenheiten in den einzelnen Produktgruppen. Diese Budgets werden – wie heute – in den parlamentarischen Fach- oder Spezialkommissionen vorberaten; über die daraus resultierenden Mehrheits- und Minderheitsanträge wird anschliessend im Ratsplenum abgestimmt. Dieses Budget wird wie bisher auf der Budgetschiene beschlossen.

Das vor Mitte Juli zu beschliessende Aufgabenbereichsbudget ermöglicht eine einfache und verständliche Allokation der knappen finanziellen Mittel auf die einzelnen (Haupt-)Aufgabenbereiche. Das vor Ende November rechtsgültig zu beschliessende Produktgruppenbudget hilft, den bestmöglichen Gebrauch dieser allozierten Ressourcen in den einzelnen Aufgabenbereichen zu machen. So kann die Effizienz und die Effektivität der Leistungserstellung gleichzeitig im Auge behalten werden.

Falls es Verwaltung und Regierung nicht gelingen sollte, mit den Produktgruppenbudgets die Budgetplafonds in den einzelnen Aufgabenbereichen einzuhalten, wären in Regierung wie im Parlament aufgabenbereichsweises Kompensationen oder sogar produktgruppenweise Abstimmungen durchzuführen. Strengere institutionelle Vorkehrungen für solche Abstimmungen könnten ebenfalls vorgesehen werden – etwa analog zu den bestehenden Abstimmungsregelungen für die Ausgabenbremsen beim Bund oder in einzelnen Kantonen.

5.1.7 Exkurs zum Produktgruppenbudget

Das Produktgruppenbudget ist sowohl heute als auch in Zukunft das Instrument des Leistungseinkäufers Regierung bzw. Exekutive, welcher die politische Frage beantworten muss, ob für jede Produktgruppe das Verhältnis von einzusetzenden Finanzen, zu erstellenden Leistungen und zu

erwartenden Wirkungen befriedigend ausfällt oder nicht.⁸ Um diese Frage hinreichend klären zu können, müssen die Produktgruppenbudgets einen minimalen politischen *Informationsgehalt* aufweisen und können etwa wie folgt strukturiert sein:

1. *Vorspann*: a) Knapper und allgemein verständlicher Name der Produktgruppe; b) knappe inhaltliche Umschreibung der Produktgruppe; c) Liste der Produkte, welche in der Produktgruppe enthaltenen sind.
2. *Wirkungszusammenfassung*: a) Stichwortartige Umschreibung der gewählten Wirkungsziele der Produktgruppe insgesamt; b) präzise Definition von praktikablen Wirkungsindikatoren; c) Angabe der SOLL- und IST-Werte dieser Wirkungsindikatoren (Rechnung Vorjahr, Budget laufendes Jahr und neues Jahr).
3. *Leistungszusammenfassung*: a) Stichwortartige Umschreibung der gewählten Leistungsziele für die einzelnen Produkte der Produktgruppe auf den Dimensionen Menge, Qualität, Fristen, (Stück-)Kosten und Kundenzufriedenheit; b) präzise Definition von praktikablen Leistungsindikatoren; c) Angabe der SOLL- und IST-Werte dieser Leistungsindikatoren (Rechnung Vorjahr, Budget laufendes Jahr und neues Jahr).
4. *Kostenzusammenfassung*: Angabe von a) Bruttoaufwand, b) Bruttoertrag, c) Nettoaufwand (=Produktgruppen-Globalbudget) und d) Kostendeckungsgrad in Form von SOLL- und IST-Werten (Rechnung Vorjahr, Budget laufendes Jahr und neues Jahr).
5. Mittelfristige *Entwicklungsperspektiven und geplante Massnahmen*: a) Angabe der prognostizierten und/oder erwünschten Entwicklung dieser Produktgruppe und b) Angabe der bereits eingeleiteten Schritte, um diese Entwicklung auch tatsächlich zu erreichen.

These:

Ein politiktaugliches Produktgruppenbudget soll sowohl politisch als auch betrieblich relevante Informationen enthalten. Diese Informationen können sowohl quantitativer als auch qualitativer Art sein.

Aber nur quantitative Vorgaben, welche sich z.T. auch qualitativ interpretieren lassen, eignen sich für die betriebliche Interpretation durch das Verwaltungs-Management: Was sich nicht quantitativ planen und zuverlässig messen lässt, lässt sich betriebswirtschaftlich nicht steuern und kontrollie-

⁸ Vgl. BRÜHLMEIER et al., NPM für das Parlament, 306 f., insbesondere Art. 11.

ren. Und was sich nicht in einem SOLL-IST-Vergleich darstellen lässt, kann letztlich nicht systematisch verbessert werden.

These:

Ein politiktaugliches Produktgruppenbudget enthält nur wenige, dafür möglichst aussagekräftige und gleichgewichtige Wirkungs-, Leistungs- und Kosteninformationen.

Im Interesse der Wirkungsorientierung soll insbesondere auf allzulange Listen von blossen Leistungsmengen und allzu detaillierte Darstellungen von aufgeschlüsselten Produktkosten verzichtet werden. Auch hier gilt, dass weniger oft mehr ist, nämlich dass weniger betriebliche Detailinformationen Platz schaffen für mehr politisch relevante Gesamtinformationen.

These:

Ein politiktaugliches Produktgruppenbudget darf nicht allzu umfangreich sein.

Dies bedeutet, dass im Rahmen des Jahresberichts höchstens einzelne Kommentare und notwendige Abweichungsbegründungen in Form eines knappen Rechenschaftsberichts pro Produktgruppe angebracht werden können.

5.2 Die Zuständigkeiten

5.2.1 Konzeptionelle Vorgaben

Das vorliegende Werk begründet folgende Konzeption für die Aufgabenteilung zwischen den institutionalisierten Entscheidungsträgern im Staat, soweit es um die politische Planung geht:

- ♦ Nach der staatspolitischen Konzeption von NPM überlappen sich zwei *Steuerungskreise*, der politische und der betriebliche. Politische Planung findet primär im politischen Steuerungskreis und in politischer Optik statt, muss aber auf den betrieblichen ausgerichtet sein.
- ♦ Politische und betriebliche Führung im Staat folgen einer *Hierarchie von Zielen* und Aufgaben, welche durch den dynamischen Prozess der wirkungsorientierten Verwaltungsführung miteinander verknüpft werden.

- ♦ Die Ziele der politischen Planung sind im wesentlichen *Wirkungsziele*. Sie geben an, welche Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft durch staatliches Handeln anzustreben sind. Vor allem als Folge des politischen Pluralismus sind Zielwidersprüche und Unklarheiten in den Vorgaben für das Verwaltungsmanagement unvermeidlich. Politische und betriebliche Rationalität können nicht zur Deckung gebracht werden.
- ♦ Die institutionalisierten Entscheidungsträger handeln in einem *pluralistischen Planungsprozess*, in dem neben der offiziellen Steuerung von oben auch eine Steuerung von unten stattfindet und externe Einflüsse wirksam werden.
- ♦ Die *Rollenverteilung* bei der politischen Planung folgt einer Mehrzahl ökonomischer, betrieblicher, politischer und rechtlicher Kriterien; dabei ist zu beachten, dass die Planung nur eine Steuerungsschiene neben anderen darstellt, auf welcher staatliches Handeln beeinflusst wird.
- ♦ Für die politische Planung trägt die *Regierung* die flächendeckende Verantwortung, während das *Parlament* die Gewichtung unter den Zielen bestimmt. Das *Volk* hat diese Aufgabenteilung kritisch zu legitimieren, während die *Verwaltung* die Planung vorbereiten soll.

Nach dieser Konzeption entscheidet das Volk mit der Verfassungsgebung über die Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung; selber greift es nur in Ausnahmefällen in die Inhalte der Planung ein. Das Parlament macht der Regierung Vorgaben für deren Planung; es hinterfragt und korrigiert sie. Die Regierung erlässt die politische Planung in eigener Kompetenz. Die Verwaltung schliesslich bereitet sie nach Weisung der Regierung vor. Diese Planungsvorgaben der verschiedenen Stufen gilt es im folgenden rechtlich zu konkretisieren.

Dabei kann die Regelung der Zuständigkeiten sich nicht auf die Steuerungsschiene der Planung beschränken. Vielmehr ist diese einzubetten in das Umfeld der normativen Steuerung einerseits und der budgetären Steuerung andererseits⁹. Beide decken einen eigenen Anteil planender Staatssteuerung ab, der bei der Gestaltung der politischen Planung beachtet werden muss. Rechtssatz und Budget werden dabei im Hinblick auf ihren Planungsgehalt betrachtet.

⁹ Zu den Steuerungsschienen vgl. vorne Ziff. 4.5.2.

5.2.2 Die normative Steuerungsschiene

Normative Steuerung im hier gemeinten Sinn ist die Lenkung betrieblicher Belange durch übergeordnete Regeln. Im Staat nimmt die normative Steuerung den Charakter der *Rechtsetzung* an. Diese reicht von der Verfassung über die Gesetze zu den Verordnungen und je nach staatlicher Ebene vom Völkerrecht über nationales und kantonales Recht bis zu den Gemeinde-reglementen. Entsprechend vielgestaltig sind die möglichen Zuständigkeitsordnungen. Alle institutionalisierten Entscheidungsträger im Staat können am Erlass von Rechtssätzen beteiligt sein.

Als Folge der hierarchischen Zuständigkeitsordnung in der demokratischen Rechtsordnung kommen dem Volk und dem Parlament jedoch eine besondere Stellung zu. Sie bestimmen, welcher Regelungsbereich den nachgeordneten Instanzen Regierung und Verwaltung verbleiben soll¹⁰. Aus diesem Grund wird im folgenden die normative Steuerungsschiene in erster Linie als Kompetenz von Volk und Parlament behandelt.

Rechtssätze wirken sowohl als Planungsinhalt wie als Planungsgrenze. Eine begrenzende Funktion erfüllen jene Rechtssätze, welche die Zuständigkeit der Behörden und den zulässigen Inhalt ihrer Politik vorgeben. So können Bundesbehörden nur im Rahmen der verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes handeln; sie sind dabei an die Grundrechte gebunden. Das gesamte materielle Verwaltungsrecht grenzt zunächst die politische Planung ein, weil diese nur in rechtmässiger Weise umgesetzt werden kann. Politische Planung steht unter dem Vorbehalt des rechtlichen Rahmens. Ihr Inhalt ist jedoch meist auf Veränderung dieses Rahmens ausgerichtet, so dass der Vorbehalt sich darauf beschränkt, dass die Rechtsordnung plankonform umgestaltet werden muss, bevor der Plan umgesetzt werden kann.

Die normative Steuerungsschiene verleiht Volk und Parlament im Rahmen der politischen Planung somit eine doppelte Begrenzungskompetenz: Zunächst bestimmen Volk und Parlament den Spielraum der Planung, die ohne neue Rechtsetzung verwirklicht werden kann. Sodann bestimmen sie, ob und wie weit die Rechtsordnung den Inhalten der Planung angepasst werden soll.

¹⁰ Die neue Bundesverfassung hat dem Bundesrat abgesehen von einigen Spezialfällen eine eigenständige Rechtsetzungsbefugnis verweigert, vgl. Art. 182 in Verbindung mit Art. 164 BV.

Rechtssätze bestimmen nicht nur Grenzen, sondern auch Inhalte der politischen Planung. Zum einen setzen Verfassungs- und Gesetzesnormen bestimmte Planungen voraus und geben ihnen die Richtung¹¹. Zum andern müssen Planungsinhalte im Rechtsstaat oft in Rechtssätze gefasst werden, um über die Behörden hinaus für die Bürgerinnen und Bürger verbindlich zu werden¹².

Unter NPM gewinnt die *finale Rechtsetzung* an Bedeutung¹³. Rechtssätze, welche Ziele vorgeben, richten die politische Planung auf demokratisch legitimierte Vorgaben aus und verstärken damit den Einfluss von Volk und Parlament auf die Planungsschiene. Der Rechtssatz kann dazu benutzt werden, der politischen Planung langfristig eine bestimmte Ausrichtung zu verleihen.

Wird die Rechtsetzung darauf ausgerichtet, die politische Planung in ihren grundsätzlichen Inhalten zu steuern, kann sie mindestens einen Teil des Verlustes wettmachen, der ihr aus dem Verzicht auf detaillierte Inputsteuerung widerfährt.

These:

Volk und Parlament gewinnen mit NPM eine Chance, im Rahmen ihrer Rechtsetzungskompetenzen Einfluss auf die politische Planung zu nehmen. Verfassung und Gesetz bestimmen die langfristigen Ziele der Politik.

Finale Rechtsetzung verliert zwar an Detaillierungsgrad, gewinnt aber an politischer Steuerungskraft.

¹¹ Z.B. in der Energiepolitik (Art. 89 BV), der Umweltpolitik (Nachhaltigkeitsprinzip gemäss Art. 73 BV) oder der Raumplanung (Art. 1 RPG).

¹² Wenn z.B. die Energiepolitik die Einführung von Lenkungssteuern erfordert, müssen dafür die Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

¹³ Hier interessiert nicht die Frage, ob NPM die Rechtsetzung auf finale Normen reduziere, sondern die Tatsache, dass NPM einen zusätzlichen Anreiz dafür bietet, Ziele und Programme in die Gesetzgebung aufzunehmen. Zur Spannung zwischen der Finalisierung des Rechts und dem Legalitätsprinzip vgl. MASTRONARDI/SCHEDLER, NPM, 72 ff. Zum Machtverlust infolge geringerer Detaillierung der Rechtsnormen vgl. vorne Ziff. 3.5.

Regelungsvorschlag (auf Verfassungsebene)

Wo die Verfassung Ziele und Aufgaben umschreibt, erteilt sie einen Auftrag zu politischer Planung. Deren langfristige Ziele werden durch die Gesetzgebung bestimmt.

5.2.3 Die Steuerungsschiene der politischen Planung

Die politische Planung ist nach der hier vertretenen Konzeption primär Sache der Regierung. Das Parlament macht Vorgaben und bringt Korrekturen an, das Volk greift nur in Ausnahmefällen ein und die Verwaltung beschränkt sich auf vorbereitende Arbeiten.

Volksrechte

Das *Volk* legitimiert die politische Planung, indem es die Zuständigkeitsordnung und die langfristigen Ziele in Verfassung und Gesetz festlegt (normative Schiene). Zu entscheiden ist, ob es auch im Prozess der politischen Planung eigene Zuständigkeiten benötigt.

Für die Beteiligung des Volkes an der politischen Planung spricht, dass so der *Machtzuwachs* aus NPM besser verteilt wird. Zugleich könnten die Volksrechte in Übereinstimmung mit der neuen Steuerungsphilosophie stärker auf Output statt auf Input ausgerichtet werden. Aus dieser Sicht wäre es ja wünschenswert, Anreize dafür zu setzen, dass weniger Volksentscheide über Regeln (Gesetzesreferendum und -initiative) und Ressourcen (Finanzreferendum) ausgelöst werden, dafür mehr Grundsatzentscheidungen über Ziele und Planungen vor das Volk kämen. Eine Verlagerung der direkten Demokratie in dieser Richtung könnte dadurch eingeleitet werden, dass für die Nutzung der Volksrechte im Planungsbereich tiefere Unterschriftenzahlen gälten als in den herkömmlichen Bereichen. Gegen diese Erweiterung der Volksrechte spricht freilich der Mehraufwand, den die demokratische Mitsprache für die Staatsleitung mit sich bringt.

Referendums- und Initiativrechte sind im Rahmen der halbdirekten Demokratie nur dort sinnvoll, wo das Parlament entscheidungsbefugt ist. Volksentscheide über Regierungsbeschlüsse würden die Stellung des Parlaments verletzen¹⁴. Wenn die politische Planung von der Regierung erlassen wird,

¹⁴ HANGARTNER, Grundzüge, 99 ff.; HÄFELIN/HALLER, Grundriss, 307 ff.

kommen daher Referendum und Initiative zum Regierungsplan selber nicht in Frage. Zu prüfen sind nur indirekte Möglichkeiten der Einflussnahme.

Vorausgesetzt wird, dass das Parlament mit einem Auftrag oder einem Grundsatzbeschluss auf die politische Planung einwirken kann¹⁵. Das Volk kann dann auf diese Instrumente mittels Volksmotion oder Planungsinitiative Einfluss nehmen.

In erster Linie prüfenswert erscheint die *Volksmotion*¹⁶. Damit können eine kleinere Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern das Parlament verpflichten, zu prüfen, ob die politische Planung der Regierung mit einem Auftrag oder einem Grundsatzbeschluss in bestimmter Richtung korrigiert werden soll. Das Parlament muss auf die Volksmotion eintreten und eine Kommission mit der Vorberatung beauftragen, kann das Begehren aber materiell ablehnen oder inhaltlich ändern. Die Motionäre sind nicht Mitglieder des angerufenen Parlamentes und können daher im Verfahren des Rates nicht die gleiche Stellung haben wie die Urheberin oder der Urheber einer Motion im Rat. Immerhin sollten sie Gelegenheit erhalten, ihr Anliegen in einer vorberatenden Kommission zu vertreten. Sie haben aber keinen Anspruch darauf, dass ihr Vorstoss an die Regierung überwiesen wird. Im Gegensatz zur Volksinitiative können Sie den Beschluss des Rates auch nicht vor das Volk ziehen.

In zweiter Linie fällt die *Planungsinitiative* in Betracht. Mit dieser können eine grössere Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern die Ausarbeitung eines Grundsatzbeschlusses verlangen, in welchem eine bestimmte Vorgabe für die politische Planung der Regierung gemacht wird. Anforderungen und Wirkungen liessen sich ähnlich ausgestalten, wie bei den heute bekannten Formen der Volksinitiative. Zu verlangen ist, dass die Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten wird. Das Parlament formuliert den Grundsatzbeschluss im Sinne der Initianten. Wenn es dem Anliegen zustimmt, ist keine Volksabstimmung nötig. Sonst ist eine Volksabstimmung durchzuführen, in welcher das Parlament verpflichtet werden kann, die Ziele der Initiative auch gegen seinen Willen umzusetzen¹⁷.

¹⁵ Vgl. dazu sogleich weiter hinten S. 135.

¹⁶ Vgl. auch SCHEDLER, Vereinbarkeit, 161; oder die Idee der Kundenmotion bei MASTRONARDI / SCHEDLER, NPM, 95 und 145.

¹⁷ Im Kanton Bern kann das Volk schon heute eine Initiative auf Erlass eines Grundsatzbeschlusses des Grossen Rates ergreifen und damit den Regierungsrat zu einer bestimmten Planung verpflichten (vgl. Art. 58 Abs. 1 lit. d i.V.m. Art. 62 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 80 Abs. 2 KV BE; KÄLIN/BOLZ, Handbuch, 390 ff.).

Die beiden Instrumente können nebeneinander vorgesehen werden, wenn sich dafür ein politischer Bedarf ergibt. Aus praktischen Gründen dürfte sich jedoch meist die Wahl des einen oder des andern Instruments empfehlen. Da die Volksmotion einfacher zu handhaben ist, wird sich die Volksinitiative nur dort aufdrängen, wo das Parlament selbst umfassende Planungskompetenzen zugesprochen erhält.

These:

Damit der Zuwachs an politischer Steuerung keine Machtverschiebung zu Lasten des Volkes bringt, erhält dieses neue Rechte zur direkten und indirekten Einflussnahme auf die politische Planung.

Regelungsvorschlag (auf Verfassungsebene)

Eine Anzahl Stimmberechtigte können mit einer Volksmotion dem Parlament beantragen, im Rahmen seiner Zuständigkeiten in bestimmter Richtung Einfluss auf die politische Planung zu nehmen.

Eventuell:

Eine Anzahl Stimmberechtigte können mit einer Planungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung vom Parlament die Ausarbeitung eines Grundsatzbeschlusses zur politischen Planung verlangen. Lehnt das Parlament das Begehren ab, unterbreitet es die Initiative dem Volk mit oder ohne einen eigenen Gegenentwurf zur Abstimmung.

Zuständigkeit des Parlaments

Da die politische Planung von der Regierung erlassen wird, gilt es, für das Parlament Instrumente der indirekten Einflussnahme auf den Zuständigkeitsbereich der Regierung zu schaffen. Das Parlament soll dadurch in die Lage versetzt werden, der Regierung Vorgaben zu machen, die Gewichtung unter den Zielen zu bestimmen und den Regierungsplan inhaltlich zu korrigieren.

Instrumente dafür sind der Auftrag und der Grundsatzbeschluss.

Mit dem *Auftrag* kann das Parlament jederzeit *Richtlinien* für die Tätigkeit der Regierung aufstellen¹⁸. Im Bereich der politischen Planung bedeutet

¹⁸ Näheres zum Institut des Auftrags vgl. MASTRONARDI/SCHEDLER, NPM, 83 ff.; BRÜHLMEIER et al., NPM für das Parlament, Art. 16, 310 ff.

dies, dass das Parlament der Regierung sowohl für bereits definierte Ziele der laufenden Legislatur als auch für Themen einer bevorstehenden Legislatur Vorgaben machen kann.

Während dort, wo ein Auftrag konkrete Massnahmen betrifft, zwischen seiner Wirkung als Weisung und als Richtlinie unterschieden werden muss¹⁹, ist dies auf der Ebene der Planung nicht sinnvoll. Im Gegensatz zur Massnahme ist der politische Plan nicht rechtsverbindlich, sondern hat selber nur Richtliniencharakter. Die Regierung kann von ihrem Plan immer abweichen, wenn dafür gute Gründe bestehen²⁰. Dasselbe muss auch gegenüber den Vorgaben des Parlaments gelten. Diese haben damit die gleiche Verbindlichkeit wie die eigenen Ziele der Regierung. Steht ein parlamentarisches Ziel mit einem Regierungsziel in Konflikt, erlangt das parlamentarische, Kraft der höheren funktionalen Stellung des Parlaments, Vorrang. Es ist daher überflüssig, den Auftrag als "Weisung zur Einhaltung einer Richtlinie" zu bezeichnen. Der Auftrag bleibt im Planungsbe- reich so oder so eine Richtlinie, die nachrangigen Planungsakten vorgeht.

Vorteil des Auftrags ist seine große Flexibilität. Er dient ebenso für lang- fristige wie für kurzfristige Erwartungen des Parlaments an die Regierung. Diese Flexibilität kann sich allerdings auch nachteilig auswirken, weil sie gestattet, ein einmal gesetztes Ziel jederzeit wieder in Frage zu stellen. Das Parlament kann mit zwei zeitlich auseinander liegenden Aufträgen wider- sprüchliche Ziele vorgeben, ohne dass ein gemeinsames Verfahren die Möglichkeit böte, einen Ausgleich zu schaffen.

Um der parlamentarischen Einwirkung auf die Regierungsplanung mehr Beständigkeit zu verleihen, kann vorgesehen werden, dass Aufträge, wel- che sich unmittelbar auf die politische Planung beziehen, in Form des *Grundsatzbeschlusses* zu fassen sind²¹. Der Grundsatzbeschluss ist eine formalisierte Variante des Auftrags. Ihm kommt mehr politisches Gewicht zu. Er ist zwar inhaltlich auch ein Auftrag an die Regierung, formell aber ein selbständiger Planungsbeschluss des Parlaments.

Weil beide Instrumente das gleiche Ziel erreichen, müssen ihnen zwei ge- trennte Anwendungsbereiche zugewiesen werden. Der Auftrag ist das sub-

¹⁹ Im Zuständigkeitsbereich des Parlaments gilt der Auftrag als Weisung, in jenem der Regierung als Richtlinie, von der in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

²⁰ Zu dieser Frage der Verbindlichkeit von Plänen vgl. LENDI, Gesamtplanung, 544 ff.

²¹ So BRÜHLMEIER et al., NPM für das Parlament, Art. 17, 312 f.

sidiäre Instrument für alle Forderungen (Ziele und Mittel der Politik), der Grundsatzbeschluss das spezielle Gefäß für politische Ziele. Zwar ist es unmöglich, politische Forderungen ihrem Inhalt nach hinreichend klar in Ziele und Mittel zu scheiden, weil fast jedes Ziel als Mittel zu einem noch höheren Ziel verstanden werden kann. Aber eine Unterscheidung kann danach vorgenommen werden, ob der Vorstoss bezweckt, den Legislaturplan der Regierung inhaltlich abzuändern oder nicht. Insbesondere dort, wo das parlamentarische Begehren in Konflikt mit dem Planungsziel der Regierung gerät und dieses ersetzen will, lässt sich erkennen, dass ein Grundsatzbeschluss erforderlich ist.

Die Beständigkeit wird erhöht, wenn das Parlament pro Legislatur nur einen Grundsatzbeschluss fassen darf, der freilich mehrere Anliegen betreffen und auch im Laufe der Legislatur abgeändert werden kann. Dadurch wird verhindert, dass mehrere Grundsatzbeschlüsse entstehen, ohne dass sie inhaltlich aufeinander abgestimmt werden.

Hat das Parlament das Bedürfnis, *Legislaturziele* zu definieren, welche die Schwerpunkte der Legislaturplanung steuern sollen, so kann es der Regierung den Auftrag erteilen, ihm vor Erlass des Legislaturplans einen Grundsatzbeschluss vorzulegen, in welchem die Ziele der Legislatur enthalten sind. Der gleiche (oder ein zweiter) Grundsatzbeschluss kann später dazu dienen, einzelne Inhalte des Plans der Regierung zu beeinflussen.

These:

Das Parlament benötigt im Bereich der politischen Planung eine Richtlinienkompetenz. Dafür ist nicht erforderlich, dass es den Legislaturplan selber erlässt; es genügt, wenn es die Planung der Regierung mittels Auftrag oder Grundsatzbeschluss steuern kann.

Regelungsvorschlag**auf Verfassungsstufe:**

Die politische Planung ist Sache der Regierung. Das Parlament nimmt mit Aufträgen oder Grundsatzbeschlüssen Einfluss auf den Legislaturplan der Regierung.

auf Gesetzesstufe:*Auftrag*

Mit einem Auftrag weist das Parlament die Regierung an, mit seiner Regierungspolitik ein politisches Ziel mit bestimmter Wirkung zu verfolgen.

Der Auftragstext kann auf Antrag des Urhebers, einer Kommission, einer Fraktion oder der Regierung abgeändert werden.

Grundsatzbeschluss

Das Parlament kann zur Legislaturplanung der Regierung einen Grundsatzbeschluss fassen. Dieser verpflichtet die Regierung zur Planung und Entwicklung von Bereichspolitiken in bestimmter Richtung. Der Grundsatzbeschluss gilt für die Dauer einer Legislatur. Er kann abgeändert werden.

Das Recht, Grundsatzbeschlüsse einzubringen oder Änderungsanträge zu stellen, steht ständigen Kommissionen, Fraktionen und der Regierung zu.

Aufträge zum Legislaturplan der Regierung sind in der Form des Grundsatzbeschlusses zu fassen.

Zuständigkeit der Regierung

Die Regierung steht im überlappenden Bereich zwischen dem politischen und dem administrativen Steuerungskreis im Staat²². Sie ist daher am besten geeignet, die Integration von politischer und administrativer Rationalität anzustreben. Ihre Aufgabe umfasst sowohl Staatsleitung wie Verwaltungsmanagement. Ihr fällt die Aufgabe zu, die Zielhierarchie im Staat, die von den Staatszielen und -aufgaben über die Legislaturziele der Politikbereiche bis zu den Jahreszielen der Departemente und Ämter reicht, möglichst kohärent zu gestalten.

Oberste Aufgabe der Regierung im Bereich der politischen Planung ist die Bestimmung der *Legislaturziele*, d.h. jener Auswahl von Aufgaben, welche in der kommenden Legislatur Priorität erhalten sollen.

²² Vgl. vorne Ziff. 2.2.1.

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)²³ muss, um als Grundlage der zielorientierten Führung unter NPM zu taugen, über diese Auswahl von Zielen hinaus flächendeckend alle Aufgabenbereiche des Staates erfassen²⁴. Er muss für diese einen Massnahmenplan enthalten, der möglichst in unterschiedliche Prioritätsstufen gegliedert ist. Ein Teil dieser Massnahmen bedingt eine Änderung der Rechtsordnung, der Rest kann unter Vorbehalt von Mitwirkungsrechten des Parlaments (etwa bei wichtigen Verwaltungsakten und im Budgetbereich) von der Regierung in eigener Kompetenz verwirklicht werden. Er wird im Sinne der rollenden Planung jährlich überarbeitet.

Die Regierung legt die Legislaturziele und den IAFP dem Parlament zu Kenntnisnahme vor. Eine Genehmigung dieser Grundlagen durch das Parlament ist nicht erforderlich. Sie wäre eine Scheinkompetenz, welche nicht hinreichend wahrgenommen werden könnte, da dem Parlament der Gesamtüberblick über die Möglichkeiten und Grenzen der Planung im Staat fehlen. Überdies liesse sich das Parlament nicht an die erteilte Genehmigung binden, wenn es später einen widersprechenden Beschluss fassen oder eine abweichende Richtlinie erteilen möchte. Im Rahmen seiner Oberaufsicht kontrolliert das Parlament die Umsetzung der Pläne der Regierung.

Um die externen Einflüsse auf die politische Planung in das institutionalisierte Verfahren der Legislaturplanung einzubinden, ist zu erwägen, ob ein *Vernehmlassungsverfahren zum Legislaturplan* einzuführen ist. Im Gegensatz zu den heute üblichen Vernehmlassungen darf diese allerdings erst nach einem Grundsatzentscheid der Regierung über ihre politischen Ziele stattfinden. Sonst erfüllt die Regierung ihre Führungsaufgabe nicht. Der Vorschlag entspricht der Kundenorientierung von NPM und dehnt zugleich das Prinzip der Gewaltenteilung auf alle jene Kräfte aus, welche an der staatlichen Macht faktisch teilhaben. Es deckt damit sowohl ökonomische wie demokratische Anliegen ab.

These:

Die Regierung trägt die Hauptverantwortung für die politische Planung. Sie sorgt für eine möglichst kohärente, flächendeckende Zielhierarchie, mit welcher sie Staatsleitung und Verwaltungsmanagement verbindet.

²³ Vgl. vorne Ziff. 4.4.6.

²⁴ Vgl. vorne Ziff. 5.1.3.

Regelungsvorschlag (auf Gesetzesstufe)

Die Regierung erlässt den Legislaturplan und den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan. Letzteren passt sie jährlich an veränderte Gegebenheiten und Ziele an und versieht ihn mit einem entsprechenden Massnahmenplan. Sie legt beide Pläne dem Parlament zur Kenntnisnahme vor.

Mit dem Jahresbericht legt die Regierung Rechenschaft ab über den jeweiligen Stand der Verwirklichung des Legislaturplans; am Ende der Legislatur gibt sie Rechenschaft über die Verwirklichung des gesamten Legislaturplans.

Eventuell:

Nachdem sie die Legislaturziele dem Grundsatz nach beschlossen hat, unterbreitet die Regierung den Entwurf des Legislaturplans den interessierten Organisationen zur Stellungnahme (im Bund auch den Kantonen).

Die Rolle der Verwaltung

Die *Politikvorbereitung* bildet nach dem Vollzug die zweite Hauptaufgabe der Verwaltung. Wenn immer die Verwaltung Departementsanträge an die Regierung entwickelt, nimmt sie Teil an deren politischer Verantwortung. Besonders deutlich wird dies bei der Rechtsetzung und im Budgetverfahren. Den grössten Anteil hat die Verwaltung aber an der Vorbereitung der politischen Planung. Sie setzt zunächst die Grundlage dafür, indem sie den Stand der Verwirklichung früherer Pläne bestimmt. Ihr Arbeitsergebnis ist Ausgangspunkt der Planung. Ebenso bestimmt ihre Wahrnehmung der Probleme und der Möglichkeiten weitgehend den Rahmen der Planung. Sodann entwickelt sie - möglichst nach generellen Vorgaben der Regierung - die Strategien zur Problembewältigung. Die politische Planung enthält so einen wesentlichen Anteil an Führung von unten²⁵.

Der Verwaltung fehlt aber die *demokratische Legitimation* für Entscheidungsbefugnisse im Bereich der politischen Planung. Deshalb dürfen ihr keine abschliessenden Zuständigkeiten zugewiesen werden. Die Macht, welche die Verwaltung durch ihren massgeblichen Einfluss auf den Planungsprozess und sein Ergebnis ausübt, muss durch ein Doppeltes aufge-

²⁵ Vgl. vorne Ziff. 4.3.1.

wogen werden: die Pflicht der politischen Behörden, die Planung der Verwaltung zu kontrollieren und die Pflicht der Verwaltung, ihr Vorgehen transparent zu machen. Regierung und Parlament müssen in die Lage versetzt werden, den verwaltungsinternen Prozess nachzuvollziehen und mögliche Alternativen zum vorgelegten Ergebnis zu erkennen und zu würdigen.

Aus der Sicht des Parlaments richtet sich diese Forderung auch an die Regierung. Hier ist ein Ausgleich zwischen dem *Transparenzgebot* und dem Prinzip der *Vertraulichkeit* der Kollegialregierung zu finden. Der Meinungsbildungsprozess innerhalb der Regierung ist möglichst zu schützen. Aber auch innerhalb der Verwaltung verlangt die Kreativität des Planungsprozesses eine gewisse Vertraulichkeit. Für die Parlamentsarbeit genügt es denn auch, wenn die wichtigen Schritte im Planungsprozess dokumentiert sind. Dazu gehören die Aufträge der Regierung und der Departemente, die Zwischenergebnisse der Verwaltung und die Departementsanträge. Der Bericht der Regierung kann dann die Gründe darlegen, aus welchen Alternativlösungen abgelehnt worden sind.

These:

Die Verwaltung bereitet die politische Planung vor und trägt dafür die Verantwortung. Sie ist deshalb gegenüber der Regierung zur Rechenschaft verpflichtet; diese hat gegenüber dem Parlament die wichtigen Schritte des Planungsprozesses offenzulegen.

Regelungsvorschlag (auf Gesetzesebene):

Die Regierung zeigt im Legislaturplan erwogene alternative Ziele und Massnahmen auf und gewährt den Kommissionen des Parlaments Einblick in die wichtigen Schritte im Planungsprozess.

5.2.4 Die Budgetierungsschiene

Soweit es die normativen Grundlagen zulassen, kann politische Planung zum Teil direkt über die Schiene der budgetären Steuerung konkretisiert und verwirklicht werden. Je nachdem wie das Budget gestaltet wird, bildet es selber in grösserem oder geringerem Ausmass ein Instrument der politischen Planung. Entscheidend sind dabei die Periodizität, der Globalisierungsgrad und die Wirkungsorientierung des Budgets.

Der bisher übliche *jährliche Budgetierungsrhythmus* lässt wenig Spielraum für politische Planungsgehalte. Bedeutende politische Ziele lassen sich innert Jahresfrist nicht verwirklichen. Als Hilfsmittel können hier mehrjährige Verpflichtungskredite dienen, welche allerdings jährlich in Zahlungskredite umgesetzt werden müssen²⁶. Ein Voranschlag, welcher auf zwei oder mehr Jahre gültig ist, würde wesentlich mehr Planungsgehalt entwickeln können. Im Grenzfall eines Vierjahresbudgets würden Legislaturplan und Budget zusammenfallen, so dass das Parlament Entscheidungsinstanz in Planungsfragen würde.

Die Ausrichtung der Globalbudgets auf Produktgruppen oder Amtsstellen, wie sie heute üblich ist, bringt einen relativ niedrigen *Globalisierungsgrad*. Er entspricht zwar dem Konkretisierungsbedarf einer Jahresplanung auf Verwaltungsebene und gewährt dem Parlament einen praktisch erheblichen Einfluss auf die Verwaltungssteuerung, erschwert aber den Überblick über ganze Politikbereiche. Die Einführung von *Aufgabenbereichsbudgets* würde den Planungshorizont im Budgetierungsprozess erweitern. Die Kompetenz des Parlaments, für ganze Aufgabenbereiche Budgetziele festzulegen, würde ihm gestatten, die wesentlichen Elemente der politischen Planung zu bestimmen.

Bei den bestehenden Pilotprojekten zu WoV in der Schweiz bewegen sich die Ziele, welche das Parlament im Budget vorgibt, teilweise auf der *Leistungsebene*. Gesteuert wird damit der unmittelbare Output der Verwaltung. Dieser kann zwar im Einzelfall politisch durchaus von Interesse sein, ist jedoch als Planungsebene für das Parlament zu detailliert. Wenn sich die budgetäre Steuerung vermehrt darauf konzentriert, der Verwaltung *Wirkungsziele* vorzugeben, steigt der Planungsgehalt der Globalbudgets, obwohl an der Jährlichkeit und an der Produktgruppe festgehalten wird. Wirkungsziele sind nämlich auch für eine Produktgruppe kaum je innerhalb eines Jahres zu verwirklichen. Die Beschlüsse des Parlaments über die anzustrebenden Wirkungen sind meist Bestätigungen oder Korrekturen letztjähriger Ziele - also Entscheide im Rahmen einer rollenden Planung. Wohl sind Budgetziele rechtlich nur für die kurze Geltungsdauer des Jahresbudgets verbindlich, ihr rollender Charakter verleiht ihnen aber eine Langzeitwirkung. Das Budget wird im Wirkungsbereich zum politischen Plan.

²⁶ Vgl. die dreijährigen Globalbudgets für WoV-Pilotämter im Kt. Solothurn.

These:

Das Budget kann zum Instrument der politischen Planung gemacht werden, indem

- seine Geltungsdauer auf zwei oder mehr Jahre erhöht wird,
- sein Globalisierungsgrad auf Aufgabenbereiche erweitert wird oder
- die Parlamentsbeschlüsse zur Leistungsseite des Budgets auf die Wirkungsebene angehoben werden.

Regelungsvorschlag (auf Gesetzesebene)

(kombinierbare Varianten)

Variante 1

Die Regierung unterbreitet dem Parlament Ende des ersten und dritten Jahres der Legislatur einen Voranschlag, der für zwei Jahre Gültigkeit hat. Die Rechenschaft über die Verwendung der Mittel erfolgt jährlich mit dem Jahresbericht.

Variante 2

Das Parlament beschliesst für jeden Aufgabenbereich einen Globalkredit und einen Leistungsauftrag mit politischen Zielsetzungen und praktikablen Indikatoren auf der Wirkungsebene²⁷.

Variante 3

Das Parlament beschliesst für jede Amtsstelle einen Globalkredit und erteilt für jede Produktgruppe einen Leistungsauftrag mit politischen Zielsetzungen und praktikablen Indikatoren auf der Wirkungsebene. Für die Leistungsebene kann es mittels Aufträgen Richtlinien erlassen.

(Für die nähere Zukunft wird Variante 3 empfohlen, wobei Versuche mit den Varianten 1 und 2 wünschenswert sind.)

5.3 Das Zusammenspiel von Parlament und Regierung

In den bisherigen Kapiteln wurde die Planung umfassend, d.h. im Umfeld aller beteiligten politischen Akteure aufgezeigt. Viele Neuerungen, die sich aus dem NPM ergeben, betreffen jedoch primär die Schnittstelle zwischen

²⁷ Dieser wird gelegentlich auch „politischer Auftrag“ genannt.

Parlament und Regierung, die durch konstruktives Zusammenwirken im Rahmen der politischen Planung mehr zu einer Nahtstelle werden soll. Es gilt, den Prozess der politischen Planung einzufassen und grob aufzuzeigen.

5.3.1 Entscheidungsgrundlagen der politischen Planung

Politische Planung basiert auf Grundlagen, die in der Verwaltung erarbeitet werden. Solche Grundlagen sind beispielsweise:

- ◆ Die Zusammenfassung der politischen Vorstösse, die noch hängig sind
- ◆ die erwartete Entwicklung der relevanten Umweltfaktoren, beispielsweise die Konjunkturlage, EU-Richtlinien, Fluktuationen von juristischen und natürlichen Personen usw.
- ◆ der ökonomische Bedarf im Verwaltungsvermögen, d.h. Neu- und Ersatzinvestitionen, die für die Aufrechterhaltung eines vorgegebenen Leistungsniveaus notwendig sind.

Planung ist damit ein iterativer Prozess innerhalb der Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Regierung dem Parlament einen fertigen Plan vorlegt. Das Parlament *re-agiert* in der Regel auf die Planung der Regierung, wobei die konkrete Ausgestaltung dieser Reaktionsmöglichkeiten weiter unten zu beschreiben sein wird.

5.3.2 Kommunikationsgefässe und Interventionsinstrumente

Politische Steuerung ist in der Praxis nur vorstellbar, wenn politische Möglichkeiten zur Beeinflussung der Inhalte geschaffen wurden. Um die diversen Aktivitäten und Möglichkeiten an der Schnittstelle von Parlament und Regierung gedanklich einordnen zu können, unterscheiden wir²⁸ zwischen Instrumenten der parlamentarischen Intervention und Gefässen politischer Kommunikation. Dieses Konzept sollte jedoch allgemeiner gefasst werden, d.h. die Intervention sollte nicht dem Parlament, die politische Kommunikation nicht der Regierung vorbehalten bleiben. Demnach gilt allgemein für die weitere Behandlung dieser Frage folgende gedankliche Unterscheidung:

²⁸ Vgl. auch SCHEDLER, Parlamentarisches Controlling, 447.

- ♦ *Kommunikationsgefässe* bilden die Form, in der politische Vorhaben gegenüber anderen politischen Instanzen und dem Volk kommuniziert werden. Sie sind auf regelmässige Entscheidungsfindung angelegt und bilden somit Teil eines Gerüsts oder einer Struktur, in dem Politik gemacht werden kann.
- ♦ *Interventionsinstrumente* werden im Zusammenwirken von Parlament und Regierung situativ benützt, d.h. sie sind für Einzelvorstösse geschaffen. Sie sind somit gleichsam *Werkzeuge* der politischen Arbeit, in der Regel der Reaktion auf Vorschläge oder das Ausbleiben einer Aktion der anderen Instanz.

Die Trennung zwischen Kommunikationsgefässen und Interventionsinstrumenten mag etwas akademisch erscheinen, und sie dürfte für den täglichen Gebrauch eher wenig bedeutsam sein. Für unsere Zwecke ist sie notwendig, denn sie wird dann relevant, wenn zwischen direkter und indirekter Entscheidungskompetenz von Parlament und Regierung unterschieden wird. Wenn beispielsweise das Parlament nicht direkt in ein Gefäss (z.B. den Legislaturplan) einwirken kann, sprechen wir von *indirekter Steuerung*. Solche Fälle liegen immer dann vor, wenn die Zuständigkeitsregelung klar einer Instanz einen bestimmten Inhalt oder ein Gefäss zuordnet.

Am Beispiel der Trennung von Wirkungs- und Leistungssteuerung heisst dies:

- ♦ Wirkungs- und Leistungsziele sind beide im Produktgruppenbudget festgehalten. Das Produktgruppenbudget bildet also das Kommunikationsgefäss für diese politischen Vorgaben.
- ♦ Die Wirkungssteuerung liegt in der Zuständigkeit des Parlamentes, d.h. das Parlament kann Wirkungsziele direkt und ohne Einsatz eines Interventionsinstrumentes verändern. Es schreibt damit direkt in das Gefäss hinein.
- ♦ Die Leistungssteuerung liegt in der Zuständigkeit der Regierung. Das Parlament kann somit nicht direkt Leistungsziele verändern, sondern es muss den Weg über eine Intervention gehen: Über einen parlamentarischen Vorstoss wird die Regierung aufgefordert, Veränderungen an den Leistungszielen vorzunehmen. Diese indirekte Steuerung wahrt die Zuständigkeiten und gibt trotzdem dem Parlament die Möglichkeit, seine politischen Anliegen auf einem vorgegebenen Weg einzubringen.

Je nach Zuständigkeit in den unterschiedlichen Entscheidungssituationen an der Schnittstelle von Parlament und Regierung ergibt sich die Notwendigkeit, für die jeweils nicht zuständige Instanz eine Interventionsmöglichkeit zu schaffen. Das Ziel ist es letztlich, dass eine politische Entscheidung herbei geführt wird, die den Anliegen sowohl des Parlaments wie auch der Regierung gerecht wird.

5.3.3 Weiche und harte Steuerung: die Wirkung der Planung

Verschiedene Kantone kennen bereits eine Legislaturplanung, die auch unter anderen Namen geführt wird: Legislaturziele, Legislaturrichtlinien u.a. In den meisten Kantonen litten solche Dokumente unter ihrer eigenen Ohnmacht, so dass sie zu reinen politischen Absichtserklärungen der Regierung verkamen. In einem Falle weigerte sich das Parlament gar, Kenntnisnahme zu beschliessen, so wenig Bedeutung mass es der mittelfristigen Planung der Regierung bei.

Tatsächlich besteht ein zentrales Problem der traditionellen Legislaturplanung darin, dass sie oft ohne Verknüpfung mit der Finanzplanung erfolgt: hie das Werk der Staatskanzlei, das vor allem anstehende Gesetzesprojekte auflistet, da das Werk der Finanzverwaltung, zudem oft zu stark fortschreibungsorientiert und damit losgelöst von der absehbaren Leistungsentwicklung in der realen Welt. Im schlimmsten, aber nicht unwahrscheinlichsten Fall entstehen beide Dokumente ohne Absprache zwischen den Ämtern. Kein Wunder also, dass ihre Glaubwürdigkeit von Finanz- und Legislaturplanung leidet. Diesem Mangel begegnet das NPM mit der Forderung nach einer konsequenten Verknüpfung von Finanzen und Leistungen in der Planung.

Ein weiteres Problem offenbart sich, wenn die traditionelle Planung aus einer Management-Perspektive untersucht wird: Es fehlt in aller Regel eine Umsetzungskontrolle, die zu wirksamen Konsequenzen führt. Aus Sicht der strategischen Führung genügt es nicht, kurz vor Ende einer Legislaturperiode einen Bericht über erledigte und noch pendente Projekte der letzten Legislaturplanung zu veröffentlichen, zu einem Zeitpunkt, wo Korrekturmassnahmen zu spät kommen müssen. Vielmehr gilt es, eine mitschreitende Fortschrittskontrolle (z.B. über das Erreichen von Meilensteinen) zu führen, die vor allem auch den Stand der laufenden Projekte wiedergibt.

Dies ist eine Frage der Organisation eines Feedbacks, der rechtzeitig, regelmässig und vollständig erfolgen muss.

Bevor auf die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit politischer Planung eingegangen werden kann, muss geklärt sein, welche Wirkung eine Planung haben soll. Hier öffnet sich ein breites Spektrum möglicher Wirkungen, von der reinen Absichtserklärung bis zum (selbst-)bindenden Beschluss. Dass das erstere im Rahmen des NPM nicht in Frage kommen kann, liegt auf der Hand. Jedoch ist es denkbar, weitere Zwischenformen von Wirkungen zuzulassen, die mit der Idee des NPM durchaus korrespondieren können.

Richtlinien für die Detail-Planung

Die mittelfristige Planung kann mit Richtlinien-Charakter ausgestattet sein. In diesem Fall dient sie als Planungsgrundlage für die untergeordneten Einheiten (Departemente, Ämter), wenn diese ihre Detail-Planung erstellen. Dadurch entsteht eine Art Zielhierarchie in der Planung.

Gleichzeitig sollte es möglich sein, in der Erarbeitung der Jahresplanung auf die Legislaturplanung abzustützen, was eine Art zeitlicher Hierarchie schaffen würde. Dies dürfte umso einfacher sein, je näher das zu planende Jahr dem Beginn der Legislatur liegt, da sich zu Beginn die Umwelt weniger verändern kann als gegen Schluss der Legislatur.

Für die Verwaltung ergibt sich daraus der Vorteil, dass auch bei einem Fehlen operationalisierter Ziele deutlich ist, welche allgemeinen Ziele die Regierung in der laufenden Legislatur verfolgt. Ausserdem kann, wenn in der Planung auch Finanzaufgaben enthalten sind, auf das System der zweistufigen Budgetierung übergegangen werden, was die Vorbereitungsphase des Voranschlags erheblich erleichtert und strafft.²⁹

Wird diese Variante der Planung eingesetzt, so liegt ihr besonderer Wert für eine kontrollierende Instanz in der Ermöglichung sogenannter Soll-Soll-Kontrollen: Abweichungen der jährlichen Soll-Werte (Jahresziele) von den vierjährigen (Legislaturziele) werden ausgewiesen und müssen begründet werden. Ihre Wirkung ist eher politischer Natur, da Abweichungen in der Regel zu Diskussionen im Parlament führen. Juristisch hat eine

²⁹ Zur zweistufigen Budgetierung vgl. HALDEMANN, *New Public Budgeting*, 135 ff., oder vorne 5.1.6.

Abweichung jedoch keine Konsequenzen: für Regierung und Parlament bleibt volle Bewegungsfreiheit bestehen.

Beschlüsse mit Rechtskraft für Globalbudgets

Eine härtere Form erhält die Planung, wenn sie eine rechtlich bindende Wirkung entfaltet. Dies wäre etwa denkbar in der Form, dass Produktgruppenbudgets, die von der Planung abweichen, einer speziellen Begründung bedürfen oder gar mit qualifiziertem Mehr beschlossen werden müssen.

5.3.4 Verantwortungsteilung in der Planung

Politische Planung wäre für sich selbst keine Meisterschaft, wäre damit nicht untrennbar auch die spätere Umsetzung verbunden. Es gilt also, den Plan vom unwirksamen Charakter der reinen Absichtserklärung zu lösen und ihn so konkret als möglich auszugestalten. Der Plan wird damit zum Führungsinstrument. Wenn im Rahmen des NPM in verschiedenen Kantonen diskutiert wird, ob das Parlament eigene Pläne verabschieden soll und diese Pläne auch noch mit einer besonderen Wirkung versieht, so sollte die Frage gestellt werden, wieviel Führungsinstanz ein Parlament eigentlich sein kann.

Parlamente verfügen in der Schweiz weder über das organisationsinterne Know-how, noch über die Mittel und Strukturen, um als Führungsgremien aufzutreten. Ein schweizerisches Parlament wird nie eine Art öffentlicher Verwaltungsrat sein, denn dazu ist es institutionell nicht geschaffen. Parlamente sind jedoch sehr gut geeignet, die politische Mehrheitsfindung zu organisieren und Anliegen der Regierung sowie solche aus den eigenen Reihen politisch zu werten. Diese Rolle sollten sie auch im Zusammenhang mit der Planung übernehmen können, und dies in verstärktem Ausmass: Die Beurteilung der Vorlage der Regierung setzt Zeichen für die mittelfristige Gestaltung der Verwaltungstätigkeit. Trotzdem sollte u.E. der Eindruck vermieden werden, dass mit der Planung ein Teil der Führungsverantwortung von der Regierung an das Parlament übergeht.

Führungsverantwortung der Regierung

Die Regierung trägt im schweizerischen System der Demokratie die Führungsverantwortung. Dies bedeutet für das Zusammenspiel zwischen Parlament und Regierung, dass weite Teile der Führung in Politik und Verwaltung in die Zuständigkeit der Regierung fallen und somit vom Parla-

ment nicht oder nur indirekt beeinflusst werden können. Auf Bundesebene wurde eben diese Kompetenzordnung in das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) übernommen. Auf kantonaler Ebene dürfte die Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament noch stärker sein als im Bund, da hier eine direkte Volkswahl der Regierung stattfindet und daraus eine eigene Legitimation entsteht. Kompensatorisch dürften sich allerdings die kleinräumigeren Verhältnisse auswirken, wodurch die informelle Einflussnahme der Parlamentarier tendenziell grösser sein dürfte.

Diese klare Zuweisung der Führungsverantwortung an die Regierung bedeutet, dass politische Planung in Verwaltung und Regierung erfolgt. Planungsprozesse müssen also so geschaffen werden, dass sie zu einem konsistenten Ergebnis führen, das die Regierung gegenüber dem Parlament vertreten kann. Die Regierung ist als Ganzes für die Erstellung der Planung innerhalb der Verwaltung verantwortlich.

Führungsverantwortung bedeutet allerdings nicht, dass die Planung ohne Mitwirken des anderen Partners, hier also des Parlaments, erfolgen kann. Gerade mit Blick auf die spätere Umsetzung der Planung sollte unter NPM gefordert werden, dass das Parlament in geeigneter Form an der Erstellung einer Planung beteiligt wird. Dabei sind zwei grundsätzliche Varianten denkbar:

- ♦ Die Regierung erarbeitet eine Planung (z.B. den Legislaturplan) und legt ihn fertig ausgearbeitet dem Parlament zur Stellungnahme vor.
- ♦ Regierung und Parlament finden geeignete, iterative und wirklich kooperative Zusammenarbeitsformen, die eine gemeinsame Formulierung der Planung erlauben.

Die erste Lösung ist eher konventionell und stellt keine besonderen Anforderungen an die Kommunikation zwischen Parlament und Regierung. Die zweite hingegen ist eher ungewöhnlich und bedingt, dass konkrete Vorstellungen über diese Zusammenarbeit entwickelt werden. Wir wollen daher einen möglichen Weg aufzeigen, der im Rahmen der politischen Planung gegangen werden könnte. Voraussetzung ist allerdings, dass auch die Strukturen im Parlament NPM-konform eingerichtet werden, d.h. die von uns aufgezeigte Variante geht von vorhandenen ständigen Fachkommissio-

nen³⁰ aus. Der Ablauf eines solchen Planungsprozesses könnte wie folgt aussehen:

Vorbereitungsphase

In der Vorbereitungsphase erstellt die Regierung mit den zuständigen Verwaltungsstellen pro Aufgabenbereich eine Analyse des gegenwärtigen Zustandes sowie der Anforderungen, die aus Politik und Umwelt auf das staatliche Gemeinwesen zukommen werden. Gleichzeitig erstellt die Finanzdirektion eine Ertragsplanung für die kommende Planungsperiode, damit die verfügbaren Mittel abgeschätzt werden können. Diese erste Grob-Sichtung wird in Workshops mit den parlamentarischen Fachkommissionen erläutert und diskutiert. Hier können auf informellem Weg die Vorstellungen der Mitglieder des Parlaments in die weitere Arbeit der Regierung einfließen, und die Regierung kann bereits erste Eckpunkte für die spätere Diskussion der Planungen einschlagen.

Das Ergebnis dieser Analyse ist eine Ist-Aufnahme pro Aufgabenbereich, die eine wertvolle Grundlage für weitere strategische Arbeiten bildet. Durch den Einbezug der ständigen Fachkommission kann gleichzeitig eine Sensibilisierung dieser Gruppe von Parlamentariern stattfinden, was einen wichtigen didaktischen Aspekt in sich trägt. Teil dieser Beurteilung ist ein Katalog von notwendigen und wünschbaren Massnahmen, die pro Aufgabenbereich zu ergreifen wären. Idealerweise wird jede Massnahme mit einer Verantwortlichkeit, einem Termin und einer Priorität versehen, damit sie später in einen Aktivitätenkatalog einfließen kann.

Die Mitglieder der Fachkommissionen sind aufgefordert, diese Informationen in ihre Fraktionen zu tragen, soweit sie sie für relevant erachten. Ein Grossteil des Spektrums staatlicher Aktivitäten wird sich auch auf mittlere Frist kaum verändern, so dass eine Konzentration auf jene Elemente stattfindet, die von Veränderungen betroffen sind. Die scheinbar überwältigende Fülle und Breite an Planungsinformationen wird sich auf einige punktuelle, politisch attraktive Eingriffe der Fraktionen beschränken, die zudem kaum grosse Überraschungen enthalten werden.

³⁰ Solche wurden bereits in den Kantonen Zürich und Luzern geschaffen.

Planungsphase

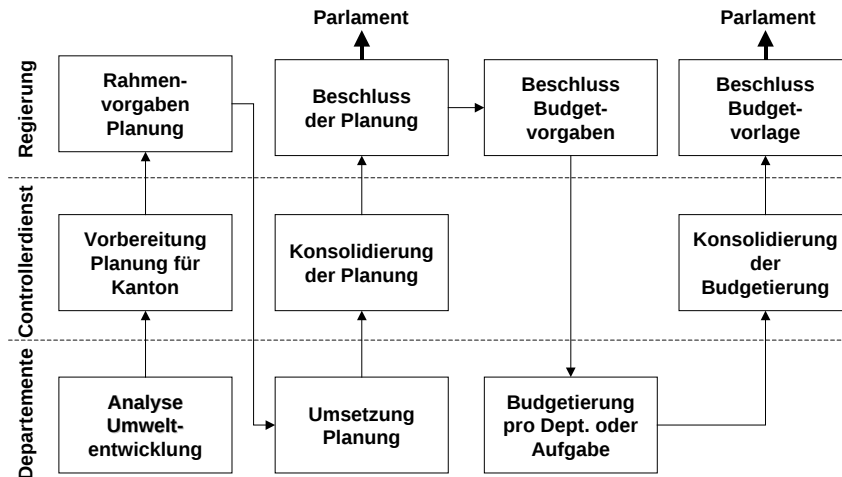


Abbildung 23 Vorbereitung der Planungsvorlage in Regierung und Verwaltung³¹

Die gesammelten Beurteilungen der Departemente und ständigen Fachkommissionen werden von der Regierung (bzw. vom Controllerdienst der Regierung) aufbereitet und zu einem gesamten Bild – ähnlich einer Vernehmlassung – zusammengefügt. Der Vergleich des Wünschbaren mit den verfügbaren Mitteln ergibt das Machbare, das in aller Regel zum Gegenstand einer Vorlage der Regierung an das Parlament wird. Der Betriebswirt würde dieses Vorgehen so beschreiben: Die Differenz ist die Masse, über die in der Regierung nach politischen Kriterien verhandelt werden soll. Diese Verhandlungen sind die ureigene Führungsaufgabe der Regierung als Kollegialgremium: hier werden Prioritäten festgelegt, Mittel global zugeteilt und strategische Schwerpunkte gesetzt. Das Ergebnis ist ein Legislaturplan, der als politisches Programm der Regierung in das Parlament geht.

Es kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass in der Regierung eine Priorisierung und Posteriorisierung nach ökonomischen Regeln zwingend stattfinden wird. Vielmehr könnte man innerhalb des Regierungskollegiums versucht sein, sich gegenseitig zu schonen, um als Kollegium

³¹ Diese Abbildung soll nicht als Organigramm oder organisatorisches Ebenen-Modell verstanden werden, sondern als Flow Chart.

gegen Opposition im Parlament vereint auftreten zu können. Der Zusammenhalt im Kollegium dürfte auf viele Entscheide einen grösseren Einfluss haben als die Notwendigkeit, Prioritäten im Kollegium zu setzen. Die Rolle des Finanzdirektors, der letztlich als einziger die ökonomische Restriktion im Gremium verkörpert, ist daher von entscheidender Bedeutung. Er ist legitimiert, Ansprüche der anderen zu zügeln, denn dies ist seine Aufgabe. Um zu einem ausgewogenen Resultat zu gelangen, sind entweder die traditionellen Spielregeln zu befolgen (z.B. Opfersymmetrie), oder aber es ist eine neue Kultur innerhalb des Kollegiums anzustreben, die eine echte Priorisierung zulässt. Es ist jedoch anzunehmen, dass dies nicht ganz ohne eine Veränderung der Strukturen zu machen ist, denn jede einschneidende Posteriorisierung hätte einen Machtverlust eines einzelnen Mitglieds zur Folge, was den Zusammenhalt des Kollegiums gefährdet.

Korrekturverantwortung des Parlaments

Die Zuständigkeit für die Legislaturplanung liegt nach unseren Vorstellungen bei der Regierung. Das bedeutet, dass das Parlament nur eine indirekte Steuerung vornehmen kann: durch politische Vorstösse zum Legislaturplan nimmt es Einfluss auf die vorliegende Planung der Regierung. Dies fällt dem Parlament umso leichter, je stärker es in der Vorbereitungsphase eingebunden wurde, da hier die Fakten gemeinsam erarbeitet wurden. Überlegungen, die die Regierung im Rahmen der strategischen Schwerpunktbildung geleitet haben mögen, können somit besser nach vollzogen werden – wenn auch die politische Gewichtung der Fakten sehr unterschiedlich ausfallen kann, ja soll.

Das Parlament trägt als Plenum die Verantwortung, der Regierung rechtzeitig anzuzeigen, wo sie mit ihren politischen Schwerpunkten im Parlament Anklang findet bzw. wo sie voraussichtlich keine Gefolgschaft finden wird. Dies nimmt nicht die spätere Entscheidung im Einzelfall vorweg. Es verhindert aber, dass die Regierung eine Marschrichtung einschlägt, deren Korrektur später zu grossen politischen oder finanziellen Kosten führt.

Da die Planung in der Zuständigkeit der Regierung liegt, kann das Parlament nur indirekt Einfluss nehmen. Dazu stehen ihm seine Interventionsinstrumente zur Verfügung, die im Rahmen des NPM eingeführt werden:

- ♦ Mit einer Anfrage (Interpellation) kann das Parlament die Regierung auffordern, bestimmte Informationen im Rahmen der Planung weiterzugeben.

- ♦ Soll die Regierung aufgefordert werden, inhaltliche Veränderungen an der Planung vorzunehmen, so muss dem Parlament dazu ein Instrument in die Hände gegeben werden. Unseres Erachtens eignet sich dazu der Grundsatzbeschluss, der eine besondere Form des Auftrags darstellt.

Abgelehnte Variante: Führungsverantwortung des Parlaments

Die oben beschriebene Rolle des Parlaments, wonach es keine direkte Zuständigkeit für die Planung hat, entspricht unseres Erachtens am besten den politischen Realitäten in unserem Land.

Dem gegenüber steht ein Modell zur Diskussion, in dem das Parlament eine Führungsverantwortung übernimmt und den Legislaturplan beschliesst. Das bedeutet, dass direkte Veränderungen im Legislaturplan möglich sind. Somit ist dieser nicht mehr die politische Schwerpunktbildung der Regierung, sondern des Parlaments. Allerdings ergeben sich aus diesem Modell u.E. etliche Probleme, die noch zu lösen wären:

- ♦ *Mangelnde Selbstbindungskraft* des Parlaments: Ein einmal beschlossener LP des Parlamentes hindert dieses kaum daran, bei folgenden Einzelentscheiden neu aufgetretene politische Elemente zu berücksichtigen, alte neu zu bewerten oder im Rahmen politischer „Geschäfte“ zur Mehrheitsfindung völlig losgelöst von jegwelchem management-rationalen Denken anders zu entscheiden, als dies in der abstrakten Planung vorgesehen war. Als einzige Massnahme, dies zu verhindern, käme eine besondere Bindung an den Plan in Betracht, beispielsweise durch die Einführung qualifizierter Mehrheiten für Entscheide, die gegen die ursprüngliche Planung gefällt werden. Dies wiederum hätte eine ganze Liste von Problemen zur Folge, die mit der praktischen Operationalisierbarkeit im Zusammenhang stehen.
- ♦ *Mangelnde Profilierungsmöglichkeit im Parlament*: Parteien profilieren sich in der Regel nicht über Kompromisse und Mehrheitsentscheide im Parlament, sondern über eigene (evtl. extreme) politische Programme. Es ist daher fraglich, ob gerade in Parlamenten mit einer grossen Parteienvielfalt die Beschlussfassung über einen eigenen Legislaturplan sinnvoll und richtig ist.
- ♦ *Schaffung weiterer Scheinkompetenz*: Schon heute leiden viele Parlamente darunter, dass sie grundsätzlich zwar alles verändern dürfen, es aber aus verschiedenen Gründen nicht können. Schweizerische Parlamente verfügen – beispielsweise im Budgetierungsprozess, wo die mei-

sten Ausgaben langfristig gebunden sind – über eine Scheinkompetenz, die aus NPM-Sicht eher ab- als aufgebaut werden sollte. Natürlich lässt sich als Gegenargument einwenden, dass für die Wiederwahl nicht die tatsächliche, sondern die von den Wählern subjektiv empfundene Kompetenz (im zweifachen Sinne) ausschlaggebend ist. Ein Parlamentsmitglied kann sich daher recht wohl in der Situation fühlen, dass es nach aussen als mächtig erscheint, in Tat und Wahrheit aber kaum Einfluss nehmen kann und damit wenig Verantwortung übernehmen muss. Genau diesem Verhalten entgegenzuwirken ist jedoch mit ein Ziel des NPM, wie wir es verstehen.

Aus diesen Gründen lehnen wir eine Beschlussfassung des Parlaments über den LP ab.

5.3.5 Konkretisierung der Planung für das Parlament

Wenn das Parlament nicht über den LP und den IAFP beschliessen kann, so wird immer wieder eingeworfen, dann verkommen diese Pläne zu reinen Papiertigern. Schon heute werden in verschiedenen Kantonen Finanzpläne und eine Art Legislaturplanung erstellt, die zwar von den Parlamenten zur Kenntnis genommen werden, jedoch keinerlei politische Bedeutung haben und damit als reine Formsache abgehakt werden. Reine Kenntnisnahme ohne weitere Konsequenz bindet das Parlament zu wenig ein, und weder Parlament noch Regierung fühlen sich verpflichtet, sich an die Planung zu halten.

Um LP und IAFP zu einem wichtigen politischen Gefäss werden zu lassen, sind sie mit Konsequenzen zu verknüpfen. Diese können zweierlei sein:

Wie wir gezeigt haben, können weder die politische Absichtserklärung der Regierung im Legislaturplan noch die Prognose-Werte im IAFP sinnvollerweise vom Parlament beschlossen werden. Jedoch wäre es durchaus möglich, mit jedem Planungspapier einen Massnahmenkatalog vorzulegen, der entweder als Paket oder in seinen Einzelanträgen vom Parlament beschlossen wird. Politisch wäre dies nicht ungeschickt, da erstens die Planung als Begründung für bestimmte Anträge der Regierung eine gute Grundlage bilden kann und zweitens die Regierung so eine Art Programm präsentieren kann, in dem in sich zusammenhängende Ideen enthalten sind. Drittens spielt ein psychologisches Moment mit, indem zum Zeitpunkt der

Behandlung politischer Planung eine mittelfristige Sicht „normal“ ist, d.h. Vorstösse der Regierung, die sich auf die mittelfristige Entwicklung beziehen, können harmonisch eingebunden werden. Darin besteht der Vorzug gegenüber Einzelanträgen der Regierung, die mit einer eigenen Botschaft ins Parlament kommen.

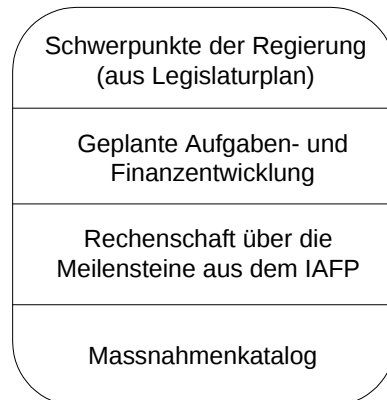


Abbildung 24 Module der politischen Planung

Mit diesem modulartigen Aufbau der politischen Planung können die oben diskutierten Anliegen an die Planung erfüllt werden:

- ♦ Die Regierung behält ihre Führungsverantwortung und bleibt planende Instanz
- ♦ Das Parlament wird stärker in die Planung eingebunden, indem es sowohl über den Massnahmenkatalog konkrete Beschlüsse fassen, als auch über Interventionen (parlamentarische Vorstösse) indirekt auf die Planung Einfluss nehmen kann.

Für Parlament und Regierung rechtlich verbindlich sind in diesem Modell nur die beschlossenen Massnahmen. Die Schwerpunkte der Regierung entfalten vor allem politische Wirkung, und der Planungsteil mit der Berichterstattung über die Erreichung von Meilensteinen ist jener Teil des Controlling der Regierung, der dem Parlament zur Verfügung gestellt wird.

Thesen:

Mit der Verknüpfung von Finanz- und Aufgabenplanung verändert die politische Planung die Inhalte der politischen Debatte massgeblich.

Politische Planung ohne Umsetzungskontrolle und Massnahmenkatalog ist wertlos.

6 Fazit: Acht Empfehlungen

6.1 Empfehlungen für die politische Praxis

Empfehlung 1:

Die Parlamentsarbeit ist neu auszurichten: auf die Wirkungsebene, die Globalisierungsstufe und die mittelfristige Optik.

NPM bedeutet auf politischer Ebene, dass sich Regierung und Parlament vermehrt über grundsätzliche Fragen unterhalten. Dabei heisst „grundsätzlich“ je nach Betrachtungsweise „politisch wichtig“ (politische Rationalität) oder „strategisch“ (administrative Rationalität). Das erweiterte NPM-Modell, das in diesem Buch vertreten wird, übersetzt diese beiden Sichtweisen in drei Forderungen:

- ♦ Wirkungsebene: Politisch wichtig bzw. strategisch ist, was sich auf die Auswirkungen des Verwaltungshandelns auf Gesellschaft, Wirtschaft und Politik bezieht. Das Parlament erhält daher in Planungsberichten, Voranschlägen und Rechenschaftsberichten vorwiegend Wirkungsinformationen und übt seine Entscheidungskompetenzen oder seinen indirekten Einfluss auf der Ebene der Wirkungen des Verwaltungshandelns aus. Die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung verläuft auf den Steuerungsschienen der Planung und der Budgetierung zwischen der Ebene der Wirkung und der Ebene der Leistung. Die Verantwortung für die Leistungen wird an die Regierung delegiert. Das Parlament konzentriert sich auf die Ebene der Wirkung (vgl. Ziff. 4.2).
- ♦ Globalisierungsstufe: Politisch wichtig bzw. strategisch ist, was sich auf der dem parlamentarischen Diskurs angemessenen Stufe der Globalisierung steuern lässt. Der Gesetzgeber legt nach seinen politischen Prioritäten in genereller Weise fest, auf welcher Stufe das Parlament eine bestimmte Thematik steuern soll: politischer Aufgabenbereich, Produktgruppe oder Produkt. Angemessen ist die höchste Stufe, auf der noch Ziele und Indikatoren bestimmt werden können, welche griffig genug sind, um die parlamentarische Steuerung zu gewährleisten.
- ♦ Mittelfristige Optik: Politisch wichtig bzw. strategisch ist, was sich in einem Zeithorizont von rund vier Jahren bewegt. Wichtige Veränderungen in Politik und Verwaltung lassen sich nicht innerhalb von Jahresfrist erzielen. Die mittelfristige Optik ist der dem parlamentarischen Verantwortungsbereich angemessene Zeithorizont. Parlamentarische Instrumente und politische Kultur sind daher auf diese Dimension auszuweiten (vgl. 5.1).

Sowohl die Konzentration auf die Wirkungsebene wie die Anhebung der Globalisierungsstufe bedeuten erhebliche Anforderungen an die Entwicklung des Verwaltungscontrollings; solange diese nicht erfüllt sind, müssen Informationen auf der Leistungsebene und auf tieferer Globalisierungsstufe so aufbereitet werden, dass sie vernünftige Schlüsse auf Wirkungen und höherstufige Zusammenhänge gestatten.

Wirkungsebene, Globalisierungsstufe und mittelfristige Optik sind die drei Formen, in denen NPM die Kriterien des „politisch Wichtigen“ und des „Strategischen“ aus dem politischen bzw. dem administrativen Steuerungskreis operationalisiert. Sie sind die Übersetzungshilfen zwischen der politischen und der administrativen Rationalität.

Empfehlung 2:

Politische Planung ist als verbindendes und durchgehendes Instrument politischer Arbeit auszugestalten, mit dem politische Ziele top-down und bottom-up formuliert und kommuniziert werden.

NPM will politische Entscheidungen vermehrt an klar definierten und kommunizierten Zielen ausrichten (2.2.1). Das bis anhin vorherrschende Konditionaldenken (wenn-dann-Situationen) soll einer überwiegend finalen Steuerungsphilosophie Platz machen. Dies kann nur gelingen, wenn sich alles Steuern grundsätzlich an Zielen orientiert; dafür sind allerdings in der Kommunikation dieser Ziele gegenüber der heutigen Situation deutliche Verbesserungen notwendig. Politische Planung kann – wenn sie konsequent eingesetzt wird – hierzu eine Plattform bilden.

Eine der grössten Herausforderungen an jedes Steuerungsinstrument im politisch-administrativen System ist die Vernetzung der verschiedenen Ebenen Parlament, Regierung, Verwaltungsspitze und Mitarbeitende, die sich nicht selten, ausgelöst durch systembedingte divergierende Interessen, voneinander weg bewegen. Eine minimale Kohärenz ist jedoch notwendig, um das hochkomplexe soziale System „Verwaltung“ auf einem gewünschten Kurs zu halten. Für die praktische Umsetzung der politischen Planung bedeutet dies:

1. Politische Planung bedarf einer klaren Federführung, die im hier dargestellten NPM-Modell bei der Regierung liegen muss. Gleichzeitig liegt es in der Verantwortung der Regierung, die politische Meinungsbildung und die Kommunikation über alle relevanten Ebenen hinweg zu fördern. Eine stufengerechte Beteiligung des Parlamentes – beispielsweise

in dem hier vorgeschlagenen indirekten Verfahren – ist unabdingbar, wenn finales Denken auch in der Politik Platz greifen soll.

2. Politische Planung muss in den Führungsrhythmus der Politiker und Verwaltungsmanager integriert werden. Sie muss als Instrument der Zielvereinbarung, -kommunikation und -überprüfung so selbstverständlich werden, dass sich zukünftige Generationen von Politikern und Verwaltungsmanagern fragen werden, wie ihre Vorgänger ohne politische Planung auskommen konnten. Oder anders: Politische Planung muss sich so organisch in das Wirken der Akteure einfügen, dass sie nicht als eigenständiges Instrument wahrgenommen, aber trotzdem aktiv eingesetzt wird. (2.3.2)
3. Nicht zuletzt gilt es auch, die Ziele, die mit der politischen Planung verfolgt werden, an alle Beteiligten zu kommunizieren. Soll die mittelfristige Steuerung zu einem zentralen Element moderner Führung in der Verwaltung ausgebaut werden, so kann politische Planung nicht einfach ein weiteres Instrument unter vielen bleiben. Als Ideal wäre anzustreben, dass die Inhalte der politischen Planung allen Mitarbeitenden in der Verwaltung bekannt sind – zumindest in den sie betreffenden Aufgabenbereichen.

Auf diese Art und Weise wird es möglich werden, politische Ziele wie erreichte Ergebnisse sowohl nach oben für Regierung und Parlament als auch nach unten für Kader und Mitarbeitende zu kommunizieren.

Empfehlung 3:

Mit NPM ist auf allen drei Steuerungsschienen ein neues Gleichgewicht unter den politischen Gewalten zu schaffen.

Die Gewaltenteilung wird herkömmlicher Weise in einseitiger Fixierung auf den Prozess des Rechts als Trennung zwischen Rechtsetzung und Vollzug begriffen. Statt dessen sind neben der Steuerungsschiene der Rechtsetzung auch die Steuerungsschienen der Planung und der Budgetierung in die Gleichgewichtsfrage einzubeziehen. NPM verändert das relative Gewicht dieser drei Wege, auf denen die Politik die Verwaltung steuert. Die Rechtsetzung wird teilweise zurückgenommen, die Planung stark erweitert und das Budget auf der Finanzseite reduziert, aber dafür mit einer Leistungs- und Wirkungsseite ergänzt (vgl. Ziff. 4.5.2). Das Konzept der Gewaltenteilung erfasst die realen Machtverhältnisse unter den politischen Behörden nur, wenn es alle drei Steuerungsschienen erfasst. Für die Frage

nach dem richtigen Gleichgewicht unter den Gewalten ist entscheidend, wem die Einbusse bzw. der Zuwachs an Einfluss, welche NPM bewirkt, zugewiesen wird. Das Parlament erleidet Einbussen im Bereich der Rechtsetzung und auf der Finanzseite des Budgets; diese müssen durch zusätzliche Kompetenzen oder Instrumente auf der Leistungs- und Wirkungsseite des Budgets und bei der politischen Planung kompensiert werden (vgl. 5.2).

Empfehlung 4:

Politische Planung muss Teil der Steuerungskultur in Politik und Verwaltung werden. Sie ist konsequent mit anderen Steuerungsinstrumenten wie Controlling und Evaluation zu verbinden.

Soziale Systeme zeichnen sich unter anderem dadurch aus, dass sie eine ihnen eigene Kommunikation mit teilweise sehr spezifischen „Codes“ (also Begriffen und dazu gehörenden Inhalten) entwickeln. Dies führt dazu, dass bestimmte Konzepte auf ein soziales System fremd wirken, teilweise gar ohne Sinn im Raum stehen bleiben. Sie sind dann nicht in der Lage, im betreffenden System Wirkung zu entfalten.

Politische Planung wird demnach zu einem wirksamen Steuerungsinstrument, wenn sie auf allen Ebenen im politisch-administrativen System *Sinn* macht. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn das Konzept der politischen Planung im begrifflichen System von Politikern und Verwaltungsmitarbeitenden sinnstiftend integriert ist. Sie muss von den Anwendern als Nutzen stiftend erkannt werden.

Erfahrungen aus fehlgeschlagenen Versuchen früherer Jahre, Planungsinstrumente einzuführen (beispielweise das PPBS in den USA), machen deutlich, dass politische Planung einerseits und Verwaltungs- und Politikkultur andererseits einander angepasst werden müssen, wenn dieses neue Konzept Bestand haben soll. Andernfalls wird die politische Planung als Fremdkörper über kurz oder lang vom System ausgeschieden, d.h. isoliert, bagatellisiert, marginalisiert und abgeschafft. Nur eine zur Selbstverständlichkeit gewordene politische Planung lässt den mit ihr verbundenen Aufwand nicht als Zusatz-, sondern als fruchtbaren Aufwand erleben.

Kultur zugunsten politischer Planung bedeutet, positive *Werte* und *Grundannahmen* der Mitarbeitenden in Bezug auf politische Planung zu generieren. Dies gelingt nicht durch direkte Interventionen, sondern durch vorgelebte Wertschätzung der Planungsarbeit, d.h. durch

- ♦ bewussten Einbezug der Planungsgrundlagen und -ergebnisse in die politischen Entscheide der Regierung;
- ♦ Selbstbeschränkung der Entscheidungsgremien und politische Verpflichtung auf Geplantes in Entscheidungssituationen, die keine neuen Umstände zur Grundlage haben;
- ♦ bewussten Einbezug von Planungsinhalten in Gespräche zwischen Politikern und Verwaltungsmanagern, aber auch in Mitarbeitergespräche und individuelle Zielvereinbarungen;
- ♦ exemplarische Handlungen der Führung, welche die Bedeutung der Planung nach aussen und innen kommunizieren.

Es gilt, die Befürchtung zu entkräften, politischer Planung des neuen Jahrtausends stehe das gleiche Schicksal bevor wie dem PPBS der Siebziger Jahre. Die damaligen Fehler dürfen nicht wiederholt werden. Unter anderem gilt es zu verhindern, dass politische Planung isoliert eingeführt wird. Vernetzung, kulturelle Einbindung, aktive Nutzung sind hier wesentliche Erfolgsvoraussetzungen.

Empfehlung 5:

NPM ist politisch reif geworden und politische Planung unter NPM muss jetzt pragmatisch und kontextbezogen eingeführt werden.

Die Zeit ist reif für eine umfassende Einführung der politischen Planung. Moderne Verwaltungsführung ist ohne sie nicht mehr möglich und angesichts der Komplexität der Staatsaufgaben und ihrer Realisierung auch nicht mehr Erfolg versprechend.

Es darf auch nicht gewartet werden, bis es *das* verbindliche Planungsmodell gibt und es dann integral umgesetzt werden kann. Schon die Erfahrungen mit Planung im privaten Unternehmensbereich haben gezeigt, dass es dieses allein und überall gültige Planungsmodell gar nicht gibt, sondern dass Planung selbst dort vom unternehmerischen und kulturellen Kontext abhängig ist (2.2.2). NPM und die entsprechende politische Planung müssen pragmatisch und schrittweise ins politische System eingeführt werden, was aber nicht heissen muss, dass sie nur „versuchsweise“ realisiert werden dürfen. Entscheidend sind vielmehr die Selbstverpflichtung von Regierung und Parlament auf Planung, und deren Willen, die Schritte der Planung auch wirklich anzugehen und einzuführen. Dabei ist von einer Null-Fehler-Kultur Abstand zu nehmen: Fehler gehören zu einem so komplexen

Prozess, und nur aus ihnen kann man Besseres lernen. Immer gilt es zu beachten, dass die Organisation die Planung bestimmt, und nicht umgekehrt!

6.2 Empfehlungen für die interdisziplinäre Forschung

Empfehlung 6:

NPM und dessen politische Planung bedürfen einer stärkeren interdisziplinären Forschung.

Die NPM-Diskussion ist in der Schweiz oft immer noch durch eine meist sehr eng disziplinäre Sicht der Votanten geprägt. Zahlreiche Auseinandersetzungen entstehen aus einer (mehr oder weniger bewusst) einseitigen, aus *einer* wissenschaftlichen Perspektive erfolgenden Betrachtungsweise, zuweilen sogar noch verbunden mit der zusätzlichen Beschränkung durch die Brille einer, lokal verankerten, „Schule“ (2.2.2, 4.5).

Sicherlich braucht es fachliche Kompetenz. Es ist aber ebenso nötig, dass von Anbeginn an ein Fächer übergreifender, eben interdisziplinärer Dialog über NPM im Allgemeinen und deren politische Planung im Besonderen stattfindet. Es muss aufgeklärte Interdisziplinarität herrschen, die es erlaubt, der wissenschaftlich komplexen Vielfalt von NPM gerecht zu werden. Universitäten und Fachhochschulen sollten versuchen, diese Interdisziplinarität institutionell zu begünstigen.

Empfehlung 7:

NPM benötigt systematische Wirkungsanalysen.

Die Ergebnisse der Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen (Evaluationen) in verschiedensten Politik- und Aufgabenbereichen sollten zusammengetragen, gesichtet und systematisiert werden (4.2). Bisher wurden Vollzugs- und Erfolgskontrollen zu den unterschiedlichsten Programmen, Massnahmen und Normen durchgeführt, welche je nach Auftraggeber, Fragestellung und Verwendungszweck sowie je nach ex-ante- oder ex-post-Betrachtung ganz unterschiedliche Teile der Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand auf der Wirkungsebene analysierten. Die bisherigen Wirkungsanalysen sind weder flächendeckend über sämtliche Aufgabenbereiche und Produktgruppen durchgeführt noch sind diese Evaluationsser-

gebnisse in jedem Fall zugänglich gemacht worden – weder für Politiker/-innen noch für Wissenschaftler/-innen.

Die politische Planung unter NPM benötigt nicht nur systematisch definierte Aufgabenbereiche mit politisch relevanten Zielsetzungen, sondern auch die dazugehörigen *Wirkungsindikatoren und kausalen Wirkungszusammenhänge*: Für eine tatsächlich wirkungsorientierte Verwaltungsführung benötigt NPM häufigere und systematischere Informationen über die Wirkungen und Nebenwirkungen staatlichen Handelns in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Und diese Informationen können nicht im Rahmen des Kosten- und Leistungs-Controlling allein erhoben und vollständig ausgewertet werden, sondern erfordern von Anfang an den Einsatz der sozialwissenschaftlichen Evaluationsmethoden und Wirkungsanalysen.

Parallel zur Anpassung des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) an die Bedürfnisse von NPM sollte ein Auftrag zur umfassenden Sichtung und systematischen Weiterentwicklung der hauptsächlichen Wirkungsziele und der möglichen Wirkungsindikatoren in sämtlichen funktionalen Aufgabenbereichen und Hauptaufgabenbereichen erteilt werden – etwa von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) oder vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF). Nur so lassen sich für die wesentlichen Wirkungsziele standardisierte Wirkungsindikatoren ableiten. Damit könnten die Ergebnisse von Wirkungsanalysen von verschiedenen politisch-administrativen Körperschaften künftig besser miteinander verglichen werden.

Empfehlung 8:

Lehre und Forschung zu NPM sind vermehrt auf die mittelfristigen, dynamischen Elemente politischer Steuerung auszurichten. Das Wissen über neu entstehende bürokratische Sklerosen und das Lernen in Politiknetzwerken ist im NPM-Kontext zu verstärken.

NPM enthält bewahrende, statische, wie auch dynamische Elemente. Die Globalbudgetierung kann, dank neuer Entscheidungsfreiheiten für die Verwaltungsmanager, Anpassung erleichtern, die Verwaltung dynamischer machen. Sie kann aber auch, wenn Anpassungsdruck fehlt, ein mittelfristig statisches Verhalten fördern, da kleineren Sachzwängen durch Verschiebungen im Budget nachgegeben werden kann, ohne Änderungen vornehmen zu müssen.

Lehre und Forschung zu NPM sind vielfach noch zu sehr auf strukturelle Elemente des Verwaltungsmanagements ausgerichtet. Nur wenige Forschungsprojekte befassen sich mit kulturellen Aspekten des NPM, und ebenso wenige untersuchen die Zusammenhänge, die zu dynamischem Verhalten von Verwaltung und Politik führen. Beispiele notwendiger Themen, die die NPM-Lehre und -Forschung angehen müssen, sind:

- ♦ Mittelfristige Auswirkungen der Einführung von Globalbudgets auf das Budgetverhalten der verschiedenen Akteure, was heisst: wie passen sich Verwaltungsmanager und Politiker an das Globalbudget-System an?
- ♦ Nachhaltige Dynamisierung der Verwaltung, will sagen: Verhinderung einer neu sich bildenden bürokratischen Kruste im NPM, so dass die Bürokratie das Veränderungspotential des NPM nicht auffrisst.
- ♦ Bildung innovativer politischer Strukturen, mithin: Untersuchung der Charakteristika und Funktionsweise innovativer Netzwerke im Rahmen politischer Entwicklungen.

Ein wichtiger Schritt ist in vielen Projekten getan: *New Public Management* hat sich bis heute bereits so weit etabliert, dass das Element des „Neuen“ nicht mehr betont zu werden braucht. Die neue Führungsweise wird zur dynamischen Form eines allgemeinen Public Management, das als permanent evolvierende, interdisziplinäre Steuerung und Gestaltung von Institutionen und Netzwerken mit öffentlichem Auftrag weiterentwickelt und in die Praxis umgesetzt werden muss.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun/Pommerehne, Werner W.*: Staatstätigkeit in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1992 [Staatstätigkeit]
- Aubert, Jean-François*: Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux, in: Dutoit, B. et al. (Hrsg.). Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 135, Basel 1994, 295ff. [Considérations]
- Bleicher, Knut*: Das Konzept integriertes Management, Frankfurt am Main/New York 1991 [Konzept]
- Bieri, Stephan*: Politische Planung in der Schweiz, in: Die Unternehmung 1/1976, S. 39-53 [Politische Planung]
- Bieri, Stephan*: Handlungsspielräume kantonaler Politikgestaltung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 85. Jahrgang, 1984, S. 110-122 [Handlungsspielräume]
- Bolz, Urs/Klöti, Ulrich*: Parlamentarisches Steuern neu erfinden? NPM-Steuerung durch die Bundesversammlung im Rahmen des New Public Managements (NPM) – Ein Diskussionsbeitrag, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 97. Jahrgang, 1996, 145 ff. [Parlamentarisches Steuern]
- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno*: New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 99. Jahrgang, 1998, S. 297-316 [NPM für das Parlament]
- Bundesrat*: Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde (RVF), Bern 1974 [Richtlinien]
- Buschor, Ernst*: Das Konzept des New Public Management. Der Ansatz zur wirkungsorientierten Verwaltung, in: Schweizer Arbeitgeber, Nr. 6/1995, 272ff. [Konzept]
- Buschor, Ernst*: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, Heft 52, Zürich 1993 [WoV]
- Bussmann, Werner (Hrsg.)*: Lernen in Verwaltung und Policy-Netzwerken, Chur/Zürich, 1994 [Lernen]
- Chandler, Alfred A.*: Strategy and Structure. Chapters in the History of the Industrial Enterprise, Boston 1962 [Strategy]

- Cyert, R.M./March, J.G.:* A Behavioural Theory of Firm, Englewood Cliffs 1963 [Theory of Firm]
- Döhler, Marian:* Lernprozesse in Politiknetzwerken, in: Bussmann, Werner (Hrsg.): Lernen, 39-54 [Lernprozesse]
- Dubs, Rolf:* Schule, Schulentwicklung und New Public Management, St. Gallen: IWP, 1996 [NPM]
- Ehrenzeller, Bernhard:* Kollegialität und politische Verantwortlichkeit im schweizerischen Konkordanzsystem, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100. Jg./1999, Nr. 3, S. 145-165 [Kollegialität]
- Eichenberger, Kurt:* Organisatorische Probleme des Kollegialsystems (1967), wieder in: Der Staat der Gegenwart, Basel/Frankfurt am M. 1980, S. 434-466 [Kollegialsystem]
- Eidg. Personalamt (Hrsg.):* Organisationales Lernen in der Verwaltung, 2. Aufl., Bern: EDMZ 1999 [Lernen]
- Fischer, Jörg:* Das Raumplanungsgesetz als Beispiel einer politischen Planung in der Schweiz, Reinheim 1975. [Raumplanung]
- Forrester, J.W.:* Industrial Dynamics, Cambridge/MA 1961 [Dynamics] Wild, Jürgen: Grundlagen der Unternehmungsplanung, Reinbek b. Hamburg 1974 [Grundlagen]
- Frey, René L. u.a.:* Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweiz. Bundesstaates, Bern u. F./M. 1977 [Konzept]
- Germann, Raimund:* Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern/Stuttgart/Wien 1975 [Politische Innovation]
- Grünenfelder, Peter:* Die Rolle der politischen Führung im Rahmen des New Public Management in Christchurch, Bern/Stuttgart/Wien 1996 [Rahmen]
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter:* Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss, 4. Auflage, Zürich 1998 [Grundriss]
- Hailstones, Frank:* Performance Measures – A Practitioner’s Perspective, in: Buschor, Ernst/Schedler, Kuno (Hrsg.): Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1994, 189 – 196 [Performance Measures]
- Haldemann, Theo:* Zur Konzeption wirkungsorientierter Planung und Budgetierung in Politik und Verwaltung, in: Managementforschung 8, hrsg. Von Dietrich Budäus, Peter Conrad und Georg Schreyögg, Berlin/New York 1998, S. 191-215 [Planung und Budgetierung]

- Haldemann, Theo*: Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten, in: Gesetzgebung heute LeGes, 8. Jg./1997, Nr. 3, S. 63-108 [Evaluation]
- Haldemann, Theo*: New Public Budgeting: Wie lassen sich gleichzeitig politische Führung und Verwaltungs-Management im Rahmen von schweizerischen NPM-Reformen und WOV-Projekten verbessern?, in: Schmid, Hans/Slembeck, Tilman (Hrsg.): Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis. Festschrift zum 60. Geburtstag von Alfred Meier (Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Band 86), Bern 1997, S.118-146 [New Public Budgeting]
- Haldemann, Theo*: Die Stadt im Lastenausgleich. Kantonale Programme für kernstädtische Leistungen?, Chur/Zürich: Rüegger [Lastenausgleich]
- Haldemann, Theo*: New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Schulungsunterlage zum internationalen Stand der Verwaltungsforschung und der Verwaltungsreform im Bereich des New Public Management (Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Band 1), Bern 1995 [NPM]
- Hangartner, Yvo*: Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts. Erster Band: Organisation, Zürich 1980 [Grundzüge]
- Harris, Thomas A.*: Ich bin o.k., Du bist o.k., Reinbeck: Rowohlt, 1973 [o.k.]
- Héritier, Adrienne (Hrsg.)*: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen 1993 [Policy-Analyse]
- Hunziker, Alexander W.*: Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung. New Public Management und Business Reengineering in der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1998 [Prozessorganisation]
- Hüppi, Heinz*: Probleme der strategischen Planung, Zollikerberg 1985 [Probleme]
- International Group of Controlling (Hrsg.)*: Controller-Wörterbuch, Stuttgart: Schäffer Poeschel, 1999 [Wörterbuch]
- Jann, Werner*: Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983 [Verwaltungskultur]
- Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hrsg.)*: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995 [Handbuch]
- Kettl, Donald*: Measuring Performance when there is no Bottom Line, in: Boston, Jonathan (Ed.): The State under Contract, Wellington: Bridget Williams 1995, S. 160-176 [Performance]

- Kickert, Walter*: New public management in Zwitterland, in:
Bestuurswetenschappen, Nr. 5/1999, S. 392-415 [Zwitterland]
- Klimecki, Rüdiger G.*: Verwaltungsreform durch Flexibilisierung. Entwicklung gestalten statt Reformen verwalten, in: Eidg. Personalamt (Hrsg.): Organisationales Lernen in der Verwaltung, Bern: EDMZ 1999, S. 83-108 [Verwaltungsreform]
- Knoepfel, Peter*: New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden – eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse, in: Hablützel, Peter/Haldemann, Theo/Schedler, Kuno/Schwaar, Karl (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1995, S. 453-470 [Flurschäden]
- Lanz, Christoph*: Politische Planung und Parlament: die Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen in der Schweiz, Bern 1977. [Partizipation]
- Lendi, Martin*: Regierung und politische Planung, in: Dicke Detlev-Christian/Fleiner-Gerster Thomas (Hrsg.). Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann zum 70. Geburtstag, Freiburg, Schweiz, 1987 [Regierung]
- Lendi, Martin*: Gesamtplanung und Sachplanung, in: Müller Georg (Hrsg.). Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel: Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982 [Gesamtplanung]
- Lendi, Martin*: Planung als politisches Mitdenken, Zürich 1994 [Mitdenken]
- Lendi, Martin/Linder, Wolf*: Politische Planung in Theorie und Praxis. Ein Kolloquium des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, Bern 1979 [Politische Planung]
- Linder, Wolf/Vetterli, Rolf*: Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz. Eine Vorstudie, in: Studienunterlagen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 22, September 1974 [Möglichkeiten]
- Linder, Wolf/Hotz, Beat/Werder, Hans*: Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern/Stuttgart/Wien 1978 [Planung]
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.)*: Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, 2 Bände, Bern 1981 [Handbuch]
- Mäder, Hans/Schedler, Kuno*: Performance Measurement in the Swiss Public Sector – Ready for take-off!, in: Buschor, Ernst/Schedler, Kuno (Eds.): Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 345-364 [Performance Measurement]
- Mäder, Hans/Schedler, Kuno (Hg.)*: Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1996 [Perspektiven]

- Mastronardi, Philippe*: Staatsrecht und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Managements, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP Nr. 12/1995, S. 1541-1553 [Staatsrecht]
- Mastronardi, Philippe*: Zur Legitimation des Staates durch Wirkungen seines Handelns, in: Gesetzgebung heute (LeGes), Nr. 1, 1996, S. 25-40 [Legitimation]
- Mastronardi, Philippe*: Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit: Umgang mit unbestimmten Zielen und Wirkungen, in Gesetzgebung heute LeGes Nr. 2-3/1998, S. 69-92 [Gesetzgebungsstrategie]
- Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno*: New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Mit einem Nachwort von Daniel Brühlmeier, Bern/Stuttgart/Wien 1998 [NPM]
- Mastronardi, Philippe*: Strukturprinzipien der Bundesverfassung? Fragen zum Verhältnis von Recht und Macht anhand des Wirtschaftsstaatsprinzips. Beiheft zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), Heft 7, Basel 1988 [Strukturprinzipien]
- Mastronardi, Philippe*: Der Zweck der Eidgenossenschaft, in: Schweizerischer Juristenverein, Heft 3, 1998, S. 317 ff. [Zweck der Eidgenossenschaft]
- Mastronardi, Philippe*: Gewaltenteilung unter NPM. Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100. Jahrgang, Nr. 9, September 1999, 449 ff. [Gewaltenteilung unter NPM].
- Mastronardi, Philippe*: Funktionales Recht. Zur Nutzung von Recht als Steuerungsmedium, in: Meier-Schatz, Christian J. (Hrsg.). Die Zukunft des Rechts, Forschungsgespräch der Rechtswissenschaftlichen Abteilung anlässlich des 100-Jahr-Jubiläums der Universität St.Gallen im Juni 1998, ZSR-Beiheft 28, Basel 1999 [Funktionales Recht]
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz*: Planungsorganisation, München 1973 [Planungsorganisation]
- Mayntz, Renate*: Implementation regulativer Politik, in: Mayntz, Renate (Hrsg.). Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen 1983 [Implementation]
- Meier, Alfred/Slembeck, Tilman*: Wirtschaftspolitik. Kognitiv-evolutionärer Ansatz, 2. Auflage, München/Wien 1998 [Wirtschaftspolitik]

- Meyer, Christoph*: New Public Management als neues Verwaltungsmodell. Staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente, in: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B: Öffentliches Recht, Band 56, Basel/Genf/München 1998 [Verwaltungsmodell]
- Mintzberg, Henry*: The Rise and Fall of Strategic Planning. New York u.a. 1994 [Strategic Planning]
- Müller, Georg*: Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, in: Germann, O. A. et al. (Hrsg.). Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 119, Basel/Stuttgart 1979 [Rechtssetzung]
- Naschold, Frieder*: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 3. Aufl., Berlin 1995 [Modernisierung]
- Naschold, Frieder/Jann, Werner/Reichard, Christoph*: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit, Berlin 1999 [Innovation]
- Nuspliger, Kurt*: Die Kantonsregierungen - Strukturen, Prozesse, Reformen, Ms. (Kolloquiumsbeitrag IDHEAP) 1999 [Kantonsregierungen]
- Ösze, Daniel*: Managementinformationen im New Public Management am Beispiel der Steuerverwaltung des Kantons Bern, Bern/Stuttgart/Wien 2000 [Managementinformationen]
- Radel, Tobias*: Koordination in horizontalen Netzwerken, Bamberg 1999 [Koordination]
- Regierungsrat des Kantons Bern*: Richtlinienbericht 1998. Richtlinien der Regierungspolitik 1999 bis 2002, Bern: Staatskanzlei des Kantons Bern 1998 [Richtlinienbericht 1998]
- Reichard, Christoph*: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin 1994 [Umdenken]
- Riklin, Alois/Ochsner, Alois*: Parlament, in: Klöti, Ulrich (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 2, S. 77 – 116 [Handbuch]
- Scharpf, Fritz*: Koordinationsplanung und Zielplanung, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz: Planungsorganisation, S. 107-114 [Koordinationsplanung]
- Schedler, Kuno*: Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Diss. St.Gallen, Bern 1993 [Anreizsysteme]
- Schedler, Kuno*: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Bern/Stuttgart/Wien 1995 [Ansätze]

- Schedler, Kuno*: Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Vol. 1, No. 4/1995, S. 154-166 [Vereinbarkeit]
- Schedler, Kuno*: Legitimization as Granted by the Client, in: Jones, Lawrence R./Schedler, Kuno/Wade, Stephen W., International Perspectives on the New Public Management, Greenwich: JAI Press, 1997, S. 145-168 [Legitimization]
- Schedler, Kuno*: Parlamentarisches Controlling. Instrumente und Gefässe als Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses der Politik, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen 1998, S. 435 – 464 [Parlamentarisches Controlling]
- Schedler, Kuno/Felix, Jürg*: Veränderung dank neuer Legitimation – Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung, in: Belz, Christian/Bieger, Thomas (Hrsg.), Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodelle, St. Gallen 2000, S. 124 – 142 [Legitimation]
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*: New Public Management, UTB, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 2000 [NPM]
- Schedler, Kuno/Reichard, Christoph (Hrsg.)*: Die Ausbildung zum Public Manager, Bern/Stuttgart/Wien: 1998 [Ausbildung]
- Schedler, Kuno*: Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht, in: Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno: New Public Management in Staat und Recht, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1998, S. 1-46 [Systemanforderungen]
- Schenkel, Walter 2000*: From Clean Air to Climate Policy in the Netherlands and in Switzerland: How Two Small States Deal with a Global Problem, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 6/2000, Heft 1, S. 159-184 [Klimapolitik]
- Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (Hrsg.)*: New Public Management. Eine gleichstellungspolitische Einschätzung. Chancen, Gefahren, Handlungsansätze, Bern 1997 [NPM]
- Seiler, Hansjörg*: Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994 [Gewaltenteilung]
- Theis, Adolf*: Überlegungen zur Reorganisation der politischen Planung auf der Ebene der Regierungschefs und Ministerien, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz: Planungsorganisation, S. 165-200

Willke, Helmut: Systemtheorie I: Grundlagen, 5. Auflage, Stuttgart 1996 [Geschlossenheit]

Wunderer, Rolf/Grunwald, Wolfgang: Führungslehre. Band I: Grundlagen der Führung, Berlin/New York: de Gruyter, 1980 [Führungslehre]

Zimmerli, Ulrich: NPM und die Rolle des Parlamentes, Referat anlässlich der 34. Versammlung der Büros der Kantonsparlamente der Westschweiz, von Bern und des Tessins vom 4. Oktober 1997, Bern 1997 [Rolle]