CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 911
Haufe Verlag

Integrierter Aufgaben- und Finanzplan als mittelfristiges Steuerungsinstrument

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ist eine Weiterentwicklung der Finanz- und Sachplanungen, wie sie nicht nur in der Schweiz auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene erstellt werden. Die traditionellen Planungen leiden unter der fehlenden Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen. Außerdem sind sie punktuell, d. h., zumindest die Sachplanungen sind nicht flächendeckend.

Durch eine Integration von Aufgaben- und Finanzplanung soll ein stärkeres Bewusstsein für strategische Entwicklungen in einem Gemeinwesen entstehen. Für jede Aufgabe wird analysiert, wie sich Umfang und Qualität der erwarteten Leistungen in den kommenden vier Jahren voraussichtlich verändern werden und welche Auswirkungen dies auf die Finanzentwicklung hat.

Der Artikel erläutert das Konzept sowie die verschiedenen Funktionalitäten des IAFP und zeigt ein mögliches Vorgehen zu dessen Einführung auf. Er basiert auf einer Studie, die das IDT-HSG im Jahr 2009 durchführte.[1]

Inhalt **Seite**

1	**Reformwelle in der kommunalen Landschaft**	913
2	**Traditionelle Steuerungsinstrumente**	913
2.1	Das Budget	913
2.2	Der Finanzplan	914
2.3	Politische Schwerpunkte und Sachplanungen	914
3	**Von der kurzfristigen Ressourcen- zur mittelfristigen Leistungssteuerung**	915
3.1	Von der Input- zur Outputperspektive	915
3.2	Von der Jahres- zur Mehrjahresperspektive	916
3.3	WoV als Ausgangspunkt der mittelfristigen Leistungssteuerung in der Schweiz	917
4	**Konzept des IAFP**	918
4.1	St. Galler Konzept der politischen Planung	918
4.2	Unterschiede zu früheren Planungsansätzen	920
5	**Funktionalitäten des IAFP**	921
6	**Zehn Schritte zur Einführung eines IAFP**	922

[1] Teile dieser Studie wurden bereits veröffentlicht (Schedler/Summermatter, 2009; Schedler/Summermatter/Signer, 2010) und sind in diesem Artikel zum Teil wörtlich übernommen.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 912
Haufe Verlag

7 Bisherige Erfahrungen mit dem IAFP in der Schweiz 924
7.1 Formen des IAFP 924
7.2 Auswirkungen der IAFPs 925

8 Literaturhinweise 927

Die Autoren

Lukas Summermatter, Dr. oec. HSG, ist Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen und Projektleiter am Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG).

Kuno Schedler, Prof. Dr., ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung des Public Managements an der Universität St. Gallen und Direktor des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG).

Daniel Signer, B. A. HSG, ist Assistent am Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen (IDT-HSG).

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 913
Haufe Verlag

1 Reformwelle in der kommunalen Landschaft

Wirkungsorientierung durch NPM

Die Reformwelle des New Public Management, die ihren Ursprung in den anglo-amerikanischen Ländern hat, ist auch am deutschsprachigen Raum nicht spurlos vorbeigegangen. Die grundsätzlichen Konzeptelemente wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz aufgenommen und in den jeweiligen Kontext übertragen. In Deutschland entstand daraus das Neue Steuerungsmodell, in der Schweiz die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV). Ihnen allen ist gemein, dass u. a. eine Verschiebung des Steuerungsfokus von den Ressourcen zu den Ergebnissen der Verwaltungstätigkeit stattfinden sollte. Politische Vorgaben sollten weniger die Art des Mitteleinsatzes als vielmehr die dabei entstehenden Leistungen (und Wirkungen) enthalten. Dies ist eine der zentralen angestrebten Wirkungen der Reform.

Verknüpfung der Leistungs- und Finanzseite im IAFP

In der Schweiz sind etliche Kantone und Gemeinden den Weg in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung gegangen. Einige haben alternative Instrumente entwickelt, um die neue Steuerungsform zu unterstützen. In der mittelfristigen Perspektive, d. h. für einen Zeitraum von vier Jahren, wird verbreitet ein IAFP eingesetzt. Dieser zeigt die **mittelfristige Entwicklung** der Aufgaben und Finanzen für jeden Aufgabenbereich der Verwaltung. Dabei ist er **integriert**, d. h., er verbindet die Leistungs- mit der Finanzseite, und **flächendeckend**, d. h., er beinhaltet alle Aufgaben der Verwaltung.

2 Traditionelle Steuerungsinstrumente

Die klassischen Steuerungsinstrumente der Schweizer Gemeinwesen sind das jährliche Budget, der vierjährige Finanzplan, politische Schwerpunktprogramme sowie punktuelle Sachplanungen.

2.1 Das Budget

Jährlichkeit erschwert vorausschauende Planung

In Schweizer Kantonen und Gemeinden wird die jährliche Zuweisung von Finanzmitteln durch das Instrument des Budgets geregelt. Als Budget wird dabei der Haushalt für ein gesamtes Gemeinwesen, aber

[1] Teile dieser Studie wurden bereits veröffentlicht (Schedler/Summermatter, 2009; Schedler/Summermatter/Signer, 2010) und sind in diesem Artikel zum Teil wörtlich übernommen.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 914
Haufe Verlag

auch für einzelne Ämter bzw. Produktgruppen[2] bezeichnet. Für die politische und administrative Schwerpunktsetzung sind Budgets nicht direkt nutzbar.

Zwei Elemente des jährlichen Budgets widersprechen dem sogenannten strategischen Denken: Zum einen sind die Budgets (v. a. in ihrer traditionellen Form) zu detailliert, um für eine vorausschauende und schwerpunktmäßige Führung tauglich zu sein, zum anderen sind sie zu kurzfristig und kommen in aller Regel zu spät. Das hat zur Folge, dass sie für vorausschauend handelnde Verwaltungsmanager nur eine Etappe sein können, nicht aber das geeignete Steuerungsinstrument.

2.2 Der Finanzplan

Fehlende Verknüpfung mit der Aufgabenplanung

Die Finanzplanung dient dazu, die erwartete zukünftige Entwicklung der Finanzen eines Gemeinwesens aufzuzeigen. Sie weist dabei mit Hilfe eines Finanzplans auf mögliche Probleme hin, die in der mittleren Frist eintreten könnten, und ermöglicht es, frühzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Der Finanzplan verfügt in der Regel über einen zeitlichen Horizont von vier bis fünf Jahren. Die traditionelle Finanzplanung berücksichtigt die erwartete Realentwicklung wie Gesetzesänderungen, Wirtschaftsentwicklung usw. Ihr fehlt aber die Verknüpfung mit der Aufgabenseite. Es besteht die Gefahr, dass Faktoren, welche zuerst einen Einfluss auf die Aufgabenseite haben, nicht oder nur beschränkt in die Finanzplanung mit einfließen.

2.3 Politische Schwerpunkte und Sachplanungen

Der Bund sowie sämtliche Schweizer Kantone erstellen mittelfristige, einige zusätzlich langfristige politische Schwerpunktprogramme, sogenannte

- Regierungsprogramme,
- Regierungsrichtlinien oder
- Legislaturpläne.

Diese sind größtenteils auf einen zeitlichen Horizont von vier Jahren ausgerichtet. Die Schwerpunktplanungen haben primär einen programmatischen Charakter. Es handelt sich also nicht um Aufgaben-

[2] In diesem Zusammenhang wird von Produktgruppenbudgets gesprochen.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 915
Haufe Verlag

planungen im engeren Sinn, sondern vielmehr um eine Definition von zu erreichenden Zielen mit den dazugehörigen Maßnahmen.

Sachplanungen in ausgesuchten Bereichen

Neben dem politischen Schwerpunktprogramm werden für einzelne Themen, so z. B. für die Spitäler, punktuelle, detaillierte Sachplanungen erstellt. Von einer flächendeckenden Aufgabenplanung kann unter dem traditionellen System aber auch hier nicht gesprochen werden.

3 Von der kurzfristigen Ressourcen- zur mittelfristigen Leistungssteuerung

3.1 Von der Input- zur Outputperspektive

Verschiebung des Steuerungsfokus auf den Output

Mit der Einführung der WoV wurde in vielen Gemeinwesen die *Spezifikation* der Budgets verändert. Anstatt die Art der Verwendung wie bisher an die Aufwandarten zu knüpfen, wurde in Leistungsbudgets (*performance budgets*) eine Bindung an Leistungskategorien gewählt. Mit dieser Verschiebung des Steuerungsfokus von den Inputs zu den Outputs sollte mehr Transparenz darüber geschaffen werden, welche Leistungen erstellt und welche Wirkungen erzielt werden – und zwar sowohl ex ante (im Budget) als auch ex post (in der Rechnung).

Gemäß *OECD*[3] werden in knapp der Hälfte der OECD-Staaten heute Ausgaben und Leistungsziele miteinander verknüpft, wobei die Verknüpfung unterschiedlich eng ausgestaltet sein kann.[4] Damit erfährt das Performance Management[5] eine deutliche Aufwertung – zumindest konzeptionell. Leistungsbudgets ermöglichen es der Politik, über die rechtliche Normierung und die finanzielle Steuerung hinaus verstärkt Einfluss auf die Leistungserbringung zu nehmen. In Leistungsbudgets werden die Auswirkungen von Policies auf die jährliche Finanz- und Leistungsentwicklung dargestellt und politisch legitimiert. Pro Leistungsgruppe werden nicht nur die Kredite, sondern auch die zu erbringende Leistungsmenge und -qualität festgelegt. Gleichzeitig wird den Verwaltungseinheiten mehr Flexibilität in der

[3] OECD, 2005.
[4] OECD, 2007, S. 21.
[5] Der Begriff „Performance" wird in der wissenschaftlichen Literatur und in der Praxis äußerst heterogen verwendet; vgl. Siegel/Summermatter, 2008, Summermatter/Siegel, 2009. Wir verstehen darunter die erbrachten Leistungen und erzeugten Wirkungen der öffentlichen Verwaltung.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 916
Haufe Verlag

Auswahl der Mittel eingeräumt, die sie für die Erstellung der Leistungen einsetzen möchten.

3.2 Von der Jahres- zur Mehrjahresperspektive

Zweifel an politischer Planung

Die Geschichte der Steuerungstheorien lehrt, dass mit dem Begriff der „politischen Planung" vorsichtig umgegangen werden sollte. Nachdem in den sechziger Jahren eine regelrechte Planungseuphorie vorherrschte, wurde der Optimismus einer planbaren Politik in den siebziger Jahren u. a. durch die überraschende Wende im Zusammenhang mit der Erdölkrise empfindlich gedämpft. In der Schweiz stellte *Bieri* gar die Frage, „ob das schweizerische politische System überhaupt eine sinnvolle politische Planung zulasse".[6]

Unrealistisches Planungsverständnis in den 60er Jahren

Das Planungsverständnis der damaligen Zeit war allerdings ein absolutes: Aufgrund ökonomisch-demografischer Entwicklungsszenarien wurde in den unterschiedlichsten Politikfeldern Entwicklung geplant und entsprechend staatliche Infrastruktur aufgebaut. Die Idee war, dass

- ein Plan das Ergebnis eines rationalen Entscheidungs- und Abwägungsprozesses sei,
- ein einmal beschlossener Plan – mehrheitlich ohne Änderungen – auch tatsächlich politisch umgesetzt würde.

Als dann die Politik nach anderen als ökonomisch rationalen Kriterien entschied und darüber hinaus die reale wirtschaftliche Entwicklung nicht der Planung entsprach, war die Enttäuschung umso größer und das Instrument der politischen Planung war für lange Zeit diskreditiert.[7]

Rationale Entscheidungsfindung nicht möglich

Bogumil und *Jann* weisen darauf hin, dass bislang Versuche gescheitert sind, in einer integrierten Entwicklungsplanung alle Planungsaspekte miteinander zu verknüpfen und zu rationalen Entscheidungen zu gelangen. „Eine wirklich integrierte Entwicklungsplanung, in der alle relevanten Raum-, Finanz- und Fachplanungen für einen längeren Zeitraum aufeinander abgestimmt werden, (...) überfordert (...) sowohl die Informations- wie die Konfliktlösungskapazitäten eines politisch-administrativen Systems."[8] Sie kommen allerdings zu dem

6 Bieri, 1976, S. 39 f.
7 Linder/Hotz/Werder, 1979.
8 Bogumil/Jann, 2005, S. 139.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 917
Haufe Verlag

Schluss, dass deswegen nicht auf jegliche Art von Planung verzichtet werden soll. Es gehe nur darum, „den Stellenwert rationaler Analyse in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen realistisch einzuschätzen und einzuordnen".[9] Mit anderen Worten: Nicht die Planung an sich ist infrage gestellt, sondern die Annahme der rationalen Entscheidungsfindung, die damit verbunden sein könnte.

3.3 WoV als Ausgangspunkt der mittelfristigen Leistungssteuerung in der Schweiz

Kreditspezifikation an den Outputs

Technisch gesehen wurden durch die WoV in der Schweiz die Ressourcenbudgets durch Leistungsbudgets ersetzt. Die rechtlich notwendige Spezifikation der Budgetkredite wanderte damit von den Inputs zu den Outputs, d. h., die Kredite wurden an die Erstellung bestimmter Leistungskategorien gebunden. Damit ging die Notwendigkeit einher, Leistungen nicht nur zu definieren, sondern auch zu quantifizieren. Neben das „Was?" trat das „Wie viel?". Eben diese Information wurde in Leistungsvorgaben oder -vereinbarungen festgehalten, meist operationalisiert in Indikatoren oder Kennzahlen.

Jährlichkeit erschwert Wirkungsorientierung

Damit wurde den politischen Gremien eine Vielzahl an neuen Informationen zu den Leistungen des Staats zur Verfügung gestellt. Es stellte sich heraus, dass die angestrebte Wirkungsorientierung mit der jährlichen Finanz- und Leistungssteuerung nicht erreicht wurde. Um der eher kurzfristigen Ausrichtung der Leistungssteuerung entgegenzuwirken, empfahl der Evaluator des Kantons Aargau, „Planung und Controlling auf Departements- und Regierungsstufe [zu] stärken".[10] Gleichzeitig sei eine bessere Messung der Wirksamkeit sicherzustellen. Im Übrigen sprach sich allerdings keine der Evaluationen der ersten Phase (bis 2000) zur mittelfristigen Planungsperspektive aus, was wir als Zeichen dafür werten, dass dies zu der Zeit kein direktes Anliegen war.[11]

Mehrjährige Leistungsaufträge

Nebst den einjährigen werden im Rahmen von WoV-Projekten vereinzelt auch mehrjährige Leistungsaufträge eingesetzt, kombiniert mit den entsprechenden Globalbudgets. Die Stadt Riehen (BS) beispielsweise schließt Leistungsaufträge auf eine Dauer von zwei bis vier Jahren ab und zwingt somit alle Beteiligten, sich eine mittelfristige Planung zu geben.[12]

[9] Bogumil/Jann, 2005, S. 143.
[10] Econcept, 2000, S. 35.
[11] Vgl. die Übersicht bei Rieder/Lehmann, 2002.
[12] Müller, 2005.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 918
Haufe Verlag

4 Konzept des IAFP

Mittelfristige Leistungssteuerung als zweite Welle der WoV-Reform

In der Praxis hatte sich schon früh die Erkenntnis durchgesetzt, dass Wirkungen nicht auf Basis der jährlichen Leistungsbudgets erfasst bzw. beeinflusst werden können. Nachdem die Versuchsphasen mit dem jährlichen System von Leistungsauftrag und Globalbudget abgeschlossen waren und viele Gemeinwesen in den definitiven Betrieb übergingen, eröffnete sich neben der Notwendigkeit, die Steuerung auf der mittelfristigen Ebene auszubauen, auch die Gelegenheit dazu: Die bestehenden Projektorganisationen waren von den Pilotversuchen entlastet und sie konnten ihre Zeit und Energie vermehrt für die Weiterentwicklung der WoV verwenden, z. B. im Bereich der mittelfristigen Steuerung. In diesem Sinne kann die mittelfristige Leistungssteuerung als eine zweite Welle der WoV-Reform angesehen werden.

4.1 St. Galler Konzept der politischen Planung

IAFP als Plattform der politisch-administrativen Kommunikation

Für die Schweiz wurde im Umfeld der „St. Galler Schule“[13] um das Jahr 2000 ein Konzept für eine mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung entwickelt und publiziert, das u. a. Ausfluss aus laufenden Projekten in der Praxis war.[14] Dieses Konzept sieht die Kombination zweier Steuerungsinstrumente vor, die unterschiedlichen Zwecken dienen und die vor allem einen unterschiedlichen Steuerungsfokus einnehmen:

- der Legislaturplan und
- der IAFP.

Der Hauptzweck dieser mittelfristigen Steuerung ist nicht eine möglichst perfekte, kohärente Planung aller staatlichen Aktivitäten, wie dies in den rationalistischen Ansätzen der sechziger Jahre versucht wurde. Vielmehr wurde der IAFP von Anfang an als eine Plattform der politisch-administrativen Kommunikation verstanden:[15] Hier können mittelfristig wirksame Projekte adressiert und auf die politische Agenda gesetzt werden. Der IAFP ist damit jene Knetmasse, die es der Exekutive erlaubt, mit der Verwaltung einerseits und dem Parlament anderseits den Blick über die Jährlichkeit hinaus in den weiteren Raum zu werfen.

[13] Schmidt, 2008.
[14] Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler, 2001.
[15] Schedler, 1998.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 919
Haufe Verlag

Das St. Galler Konzept der politischen Planung geht von einer Zweiteilung der mittelfristigen Planung aus:[16]

- Spätestens sechs Monate nach Amtsantritt publiziert die (neue) Regierung ihre politischen Schwerpunkte für die Legislatur, die in der Schweiz in der Regel vier Jahre dauert. Dieser sogenannte Legislaturplan kann für die politische Profilbildung der Regierung verwendet werden. Er wird einmal pro Legislatur erstellt und die Erreichung der Legislaturziele kann am Ende der Legislatur evaluiert werden.

- Einmal jährlich wird ein flächendeckender (d. h. alle Aufgaben umfassender) IAFP erstellt, der jährlich rollend aktualisiert wird. Er umfasst in der Regel die Planung der jeweils kommenden vier Jahre und verknüpft die Finanz- und die Leistungsseite, analog zum Leistungsbudget.

- Die beiden Instrumente sind lose gekoppelt, indem im ersten Jahr eine Übereinstimmung der Zielsetzungen erwartet wird, in den Folgejahren jedoch Anpassungen im IAFP Abweichungen zum Legislaturplan möglich machen.

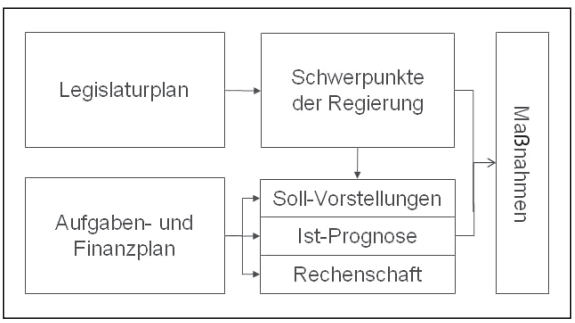


Abb. 1: Instrumente und Inhalte der mittelfristigen Planung

Legislaturplan als Rahmen für IAFP

Mit diesen zwei Instrumenten wurde die Möglichkeit geschaffen, gleichzeitig eine politische Profilierung und eine führungsorientierte, mittelfristige Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklung zuzulassen. Aus dem Zusammenspiel der beiden Instrumente ergibt sich die mittelfristige Steuerung. Die Schwerpunkte der Regierung, die im Legislaturplan definiert werden, sollten in der Umsetzungsplanung des IAFP wiederzufinden sein. Dieser wiederum entsteht

[16] Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler, 2001.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 920
Haufe Verlag

nicht im luftleeren Raum, sondern ist seinerseits eingebunden in die laufende Erfüllung staatlicher Aufgaben. Er bezieht somit zweierlei Informationen:

- die Ist-Entwicklung, die sich abzeichnet, wenn keine besonderen Maßnahmen ergriffen werden, und
- die Soll-Vorstellungen einer politisch gewünschten Entwicklung.

Schließlich dient der IAFP auch der Kommunikation veränderter Planungsvorstellungen, wenn er mit früheren IAFPs verglichen wird. So kann die Regierung beispielsweise darlegen, weshalb eine frühere Zielsetzung aufgegeben oder verändert wird.

Legislaturplan	IAFP
Politisches Programm der Regierung Konzentration auf Veränderungen statisch: alle vier Jahre evtl. Meilensteine, sonst Schlussbericht	Management-Programm der Regierung konsolidiert, d. h. gesamter Katalog dynamisch: rollend laufender Feedback im Sinne eines Monitorings

Tab. 1: Gegenüberstellung von Legislaturplan und IAFP

4.2 Unterschiede zu früheren Planungsansätzen

Berücksichtigung der politischen Rationalität

Diese Art der politischen Planung unterscheidet sich von früheren Ansätzen, z. B. dem PPBS, indem sie bewusst einen hohen Grad an politischer Rationalität zulässt.[17] Der Legislaturplan erlaubt eine visionäre politische Profilierung, die sich erst dann im IAFP niederschlägt, wenn konkrete Maßnahmen beschlossen werden. Der IAFP wiederum ist ein WoV-konformer Ausblick auf die jeweils kommenden vier Jahre, der die Regierung jedoch nur für das beschlossene Budgetjahr bindet. Die darüber hinausgehenden Jahre sind Planung und Voraussicht, nicht Bindung und als solche genügend flexibel, um politische Neuorientierungen zuzulassen. Dennoch sollen sie Regierung und Verwaltung dazu bewegen, sich systematisch mit den zu erwartenden Entwicklungen in den jeweiligen Aufgabenbereichen zu beschäftigen und ihre Erkenntnisse gegenüber dem Parlament transparent zu machen. Das Parlament wiederum soll mit geeigneten Instrumenten indirekt auf die Planung von Regierung und Verwaltung Einfluss nehmen können, z. B. mit Planungsaufträgen.

[17] Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler, 2001, S. 18 ff., Haldemann, 2006.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 921
Haufe Verlag

5 Funktionalitäten des IAFP

Der IAFP erfüllt nicht nur den Zweck einer integrierten mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplanung im technischen Sinne. Er kann in der Praxis für ganz unterschiedliche Zwecke genutzt werden. Wir stellen uns folgende mögliche Funktionen vor.

IAFP — Instrument des politischen Agenda-Settings

Möchte die Exekutive bestimmte Themen mittelfristig angehen, so kann sie dies im IAFP signalisieren, indem sie in der Aufgabenplanung entsprechende Entwicklungen anzeigt und die dazu notwendigen finanziellen Mittel in den Finanzplan einstellt. Sie kann gewisse politische Diskussionen frühzeitig auslösen. Der IAFP ist somit ein Gefäß der politischen Kommunikation zwischen Exekutive und Legislative.[18] Die Regierung des Kantons Luzern umschreibt den Zweck wie folgt: „Der IFAP [Bezeichnung in Luzern, d. V.] dient der Regierung und dem Kantonsrat dazu, Prioritäten zu setzen und die im Legislaturprogramm und im Finanzleitbild formulierten übergeordneten Ziele zu erreichen."[19]

IAFP und Legislaturplan als Kommunikationsinstrumente

Zusammen mit einem unter Umständen formulierten langfristig orientierten Leitbild dienen Legislaturprogramm und IAFP dazu, der Öffentlichkeit und dem Parlament die Ziele der Regierungs- bzw. Verwaltungstätigkeit näherzubringen. Dies fördert nicht nur die Transparenz des Handelns, sondern kann auch die Akzeptanz bzw. Legitimation des staatlichen Handelns fördern. Allerdings muss auch ins Auge gefasst werden, dass durch die erhöhte Transparenz der Rechenschaftsdruck auf die Regierung erhöht wird.

IAFP als Führungsinstrument

Die Exekutive ist in der Schweiz nicht nur Politik, sondern auch oberste Verwaltungsführung. Sie kann über den IAFP der Verwaltung anzeigen, wo sie die Stoßrichtung der Entwicklung sieht, und sie kann die vorausschauende Führung über das Instrument des IAFP abwickeln.

IAFP als Strategie-Instrument der Verwaltung

Die Verwaltung ist gefordert, zukünftige Entwicklungen abzuschätzen und sich mit ihrer Leistungsfähigkeit strategisch geschickt zu positionieren. Dank der konsequenten Aufgaben- und Finanzplanung

[18] Schedler, 1998.
[19] Regierungsrat des Kantons Luzern, 2009, S. 25.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 922
Haufe Verlag

nimmt sie eine strategische Sichtweise ein, die ihr bei dieser Positionierung helfen kann. Erfahrungen aus den Kantonen zeigen, dass der IAFP umso bessere Datenqualität erzielt, je stärker er für die Verwaltungsführung selbst einen Nutzen zu stiften vermag.

IAFP als Nachschlagewerk

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Akteure im politisch-administrativen System den gesamten IAFP lesen und verarbeiten. Vielmehr kann er – wie ein Telefonbuch – gute Dienste als Nachschlagewerk leisten, indem die darin verfügbaren Informationen abgerufen werden, wenn sie politische Aktualität bekommen. In Luzern bezeichnet man ihn als „Auslegeordnung".[20]

IAFP als Rechenschaftsinstrument

Durch die rollende Nachführung des IAFP wird deutlich, wo die Exekutive ihre Planungsannahmen verändert bzw. welche der geplanten Entwicklungen tatsächlich eingetreten sind. Wenn auch der IAFP keine juristische Verbindlichkeit für die Politik bringt, so kann er doch transparent machen, ob sich die Erwartungen der Exekutive bestätigt haben oder nicht.

Fehlende empirische Befunde zum Verwendungszweck

Unsere Analyse vermag nicht abschließend Antworten zu geben, welche Funktionen der IAFP (oder verwandte Instrumente) in der Praxis tatsächlich erfüllt. Dennoch vermuten wir, dass der IAFP für viele Politikerinnen und Politiker primär ein Nachschlagewerk ist, in dem punktuell bei Bedarf Informationen abgeholt werden. Einzelne Aussagen zeigen, dass er in Einzelfällen als Strategie-Instrument der Verwaltung eingesetzt wird. Gleichzeitig haben wir kaum Belege dafür, dass die Exekutive den IAFP als Führungsinstrument einsetzt – im Gegensatz etwa zur Funktion des Agenda-Settings, das aktiver genutzt wird. Hier besteht aber noch großer Forschungsbedarf, denn zuverlässige Untersuchungen dazu sind uns keine bekannt.

6 Zehn Schritte zur Einführung eines IAFP

Im Rahmen der Publikation „Politik mit Weitblick – Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung"[21] haben wir die Einführung eines IAFP in folgende zehn Schritte strukturiert:

[20] Regierungsrat des Kantons Luzern, 2009, S. 25.
[21] Schedler/Summermatter/Signer, 2010.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 923
Haufe Verlag

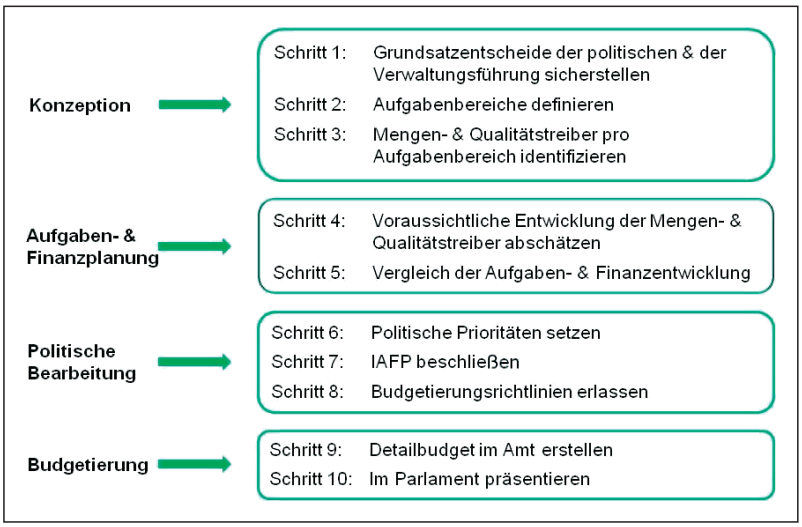


Abb. 2: Zehn Schritte zur Einführung eines IAFP

Die zu erledigenden Aufgaben definieren die Höhe der Ausgaben

Die ersten vier Schritte des Leitfadens umfassen die Aufgabenplanung. Es macht deshalb Sinn, mit der Aufgabenplanung zu beginnen, da die zu erledigenden Aufgaben die Höhe der Ausgaben und somit die Finanzplanung bestimmen. Dies stimmt natürlich nur, solange die finanziellen Mittel ausreichen, die geplanten Aufgaben zu finanzieren. Bei Sparrunden bestimmt meistens der finanzielle Spielraum die Aufgaben.

Finanzieller Handlungsspielraum wird aufgezeigt

Nachdem die Aufgabenplanung abgeschlossen ist, wird sie in einem nächsten Schritt (5) mit der (erwarteten) Finanzentwicklung verglichen. Als Ergebnis dieses Vergleichs steht pro Aufgabenbereich die erwartete Entwicklung der Aufwands- und Ertragsseite zur Verfügung, welche den finanziellen Handlungsspielraum und allfälligen Handlungsbedarf aufzeigt.

Politische Prioritäten bestimmen die Ausgabenschwerpunkte.

Politische Prioritäten im Sinne von strategischen Schwerpunkten haben offensichtlich Auswirkungen sowohl auf die Aufgaben- als auch auf die Finanzplanung. Der IAFP-Entwurf aus Schritt fünf enthält meist eine größere Aufwandssteigerung und mehr Investitionsbegehren, als tatsächlich realisierbar sind. Der Zweck des sechsten Schritts ist es, im Konzert dieser Begehrlichkeiten jene Vorhaben herauszuarbeiten, die für die zukünftige Entwicklung eines Gemeinwesens von besonderer Bedeutung sind. Politisch unangenehm ist dabei die Tatsache, dass jede Priorität auch Nachrangigkeiten (Posterioritä-

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 924
Haufe Verlag

ten) zur Folge hat – ein Entscheid *für* eine Sache ist also immer mit einem Entscheid *gegen* andere verbunden und demzufolge mit Kritik von jenen Seiten, die für die abgelehnte Variante eingetreten waren.

Zukunftsgerichtete Budgetierung durch den IAFP

In Schritt 7 wird der IAFP von der Exekutive beschlossen. Dem Parlament kann er zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Dies verleiht dem Instrument mehr Gewicht im politischen Umfeld, was zu begrüßen ist. Damit ist die eigentliche Mittelfristplanung abgeschlossen. Die nachfolgenden Schritte verbinden die mittelfristige Planung mit der kurzfristigen, jährlichen Budgetierung. Dadurch wird auch in der kurzfristigen Budgetierung eine zukunftsgerichtete Perspektive eingenommen.

7 Bisherige Erfahrungen mit dem IAFP in der Schweiz

Fast die Hälfte des kantonalen Budgetvolumens über IAFP gesteuert

Seit dem Jahr 2000 ist der IAFP in immer mehr Schweizer Kantonen und Gemeinden Instrument der mittelfristigen Planung. Bis dato setzten acht Kantone einen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan ein, ein weiterer hat dies geplant. Die acht IAFP-Kantone bestreiten zusammen beinahe die Hälfte der kantonalen Budgets. Es ist jedoch augenfällig, dass die Verbreitung des IAFP regionale Unterschiede aufweist. In der Deutschschweiz ist der IAFP stärker verbreitet als in der Westschweiz.

Auf kommunaler Ebene weniger verbreitet

Auf kommunaler Ebene erschienen die ersten IAFPs etwas später als in den Kantonen. Auf kommunaler Ebene ist die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung denn auch weniger verbreitet. Zudem sind auch hier starke regionale Unterschiede festzustellen. In der Französischen Schweiz und im Tessin finden sich keine integrierten Mittelfristplanungsinstrumente auf Gemeindeebene. Integrierte Aufgaben- und Finanzpläne sind in der Deutschschweiz vor allem in Gemeinden anzutreffen, welche in einem Kanton liegen, der ebenfalls mit einem IAFP arbeitet.

7.1 Formen des IAFP

Vielfältige Erscheinungsformen

Die IAFPs der Kantone haben sehr unterschiedliche Erscheinungsformen. Allen gemeinsam sind

- der vierjährige Planungshorizont und
- die jährliche, rollende Überarbeitung.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 925
Haufe Verlag

Fast alle Kantone gliedern ihren IAFP auf der obersten Ebene nach den Departementsstrukturen. Auf der zweiten Stufe wird meist nach Aufgabenfeldern[22] gegliedert. Diese entsprechen zum Teil einer Organisationseinheit, meist einem Amt, teilweise sind die Aufgabenfelder auch organisationsübergreifend definiert. Die eigentliche mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung findet fast immer auf dieser zweiten Stufe statt.

Verbindung zum jährlichen Budget

Mehrheit führt Budget und IAFP separat auf

In drei Kantonen ist das Budget direkt Bestandteil des IAFP. In diesen drei Kantonen sind das Budget und die Planjahre gleich detailliert ausgewiesen. Die anderen fünf Kantone legen dem Parlament das Budget als separates Dokument vor. Die finanzielle Planung im IAFP wird in diesen Kantonen weniger detailliert ausgewiesen als im Budget.

Verbindung zur politischen Mittelfristplanung

Unterschiedliche Verknüpfung mit der politischen Mittelfristplanung

Auch bei der Verbindung der politischen Mittelfristplanung mit der Aufgaben- und Finanzplanung findet man eine Vielzahl an Varianten. In Kantonen, in welchen die politische Schwerpunktsetzung in die Aufgaben- und Finanzplanung integriert ist, ist die politische Schwerpunktplanung eng und sehr direkt mit der Aufgaben- und Finanzplanung verbunden. Die finanziellen Konsequenzen aus der politischen Planung werden jedoch lediglich in einem Kanton ausgewiesen. Andere Kantone verbinden die beiden Planungen durch die Wiedergabe der politischen Zielsetzungen aus der Legislaturplanung in der Aufgaben- und Finanzplanung.

7.2 Auswirkungen der IAFPs

Fehlende empirische Daten

Empirische gefestigte Grundlagen zu den Auswirkungen der IAFPs sind noch wenig vorhanden. Dies u. a. deshalb, weil der IAFP im Gegensatz zu anderen WoV-Instrumenten relativ jung ist. Einige neuere Evaluationen adressieren den IAFP oder damit verbundene Ziele.

Akzeptanz und Nutzung

Positive Resonanz in der Politik

Aus einer aktuellen Evaluation im Kanton Aargau geht hervor, dass 68 % der ParlamentarierInnen das Instrument IAFP „grundsätzlich

[22] Synonym verwendete Begriffe sind Aufgabenbereich, Sachgebiet, Leistungsgruppe, Profit-Center, Ressourcenfeld.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 926
Haufe Verlag

geeignet" finden, wobei die Haltung der Fraktionen sehr unterschiedlich ist.[23] Die ParlamentarierInnen geben an, dass für sie die rollende Planung gegenüber der statischen Planung einen höheren Nutzen ausweist. Auch die Mehrjährigkeit des IAFP wird mehrheitlich begrüßt.

Vergleichsweise geringe Nutzung der IAFP

Eine Befragung von Parlamentsmitgliedern aus mehreren Kantonen zeigte, dass Globalbudgets, Produktdefinitionen und Leistungs-Wirkungs-Indikatoren relativ intensiv eingesetzt werden.[24] Auf einer Skala von 1 (kein intensiver Einsatz) bis 6 (intensiver Einsatz) lagen die drei Elemente knapp unter 5. Die Aufgaben- und Finanzplanung liegt auf Platz 10 von 21, mit einer Intensität von knapp über 4. Der intensive Einsatz von Globalbudgets, Produkten sowie Leistungs- und Wirkungsindikatoren deutet darauf hin, dass die Verschiebung des Steuerungsfokus weg von den Ressourcen hin zu den Leistungen und Wirkungen bereits weit vorangeschritten ist. Die vergleichsweise geringe Nutzung der Aufgaben- und Finanzplanung lässt vermuten, dass die Verschiebung von der kurzfristigen hin zur mittelfristigen Steuerungsperspektive noch etwas Zeit benötigt.

■ Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen

Integration von Aufgaben und Finanzen erhöht Handlungsspielraum

Die Aargauer ParlamentarierInnen der meisten Parteien sind der Ansicht, der IAFP zeige die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen besser als die früheren Instrumente.[25] Im Rahmen der NPM-Evaluation im Kanton Bern wurde zudem festgestellt, dass diese „kombinierte Darstellung von staatlichen Leistungen und deren Kosten den Handlungsspielraum bei der gesamtstaatlichen Führung erweitert".[26] Allerdings wurde auch festgehalten, dass politische Steuerungsimpulse auf der Stufe der Exekutive und der Legislative kaum auf der Leistungsseite erfolgen, sondern nach wie vor kurzfristig über die Finanzen. Als Hauptgrund werden die nicht diskutierten und kaum angepassten Steuerungsverfahren angesehen. Die engen zeitlichen Verhältnisse und die (zu) große Informationsfülle verhinderten eine strategische Steuerung über die Leistungsseite.[27] Die parlamentarischen Diskussionen sollen sich aber zumindest in einzelnen Kantonen weg von der alleinigen Betrachtung der Ressourcen bewegt haben.[28]

[23] Büro des Großen Rates des Kantons Aargau, 2009, S. 36.
[24] Ritz, 2005, S. 58.
[25] Büro des Großen Rates des Kantons Aargau, 2009, S. 42.
[26] Finanzdirektion des Kantons Bern, 2008, S. 17.
[27] Finanzdirektion des Kantons Bern, 2008, S. 19.
[28] Büro des Großen Rates des Kantons Aargau, 2009, S. 67.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 927
Haufe Verlag

Problem der Ziele und Indikatoren

Wirkungs- und Leistungsziele kaum relevant für strategische Steuerung

Ein weiteres Manko stellen die Berner Evaluatoren bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Wirkungs- und Leistungsziele fest. Diese seien „offensichtlich kaum relevant für die strategische Steuerung“,[29] sodass bis dahin weder Regierung noch Parlament auf dieser Grundlage steuernd Einfluss genommen hätten. Im Kanton Aargau ist immerhin die Hälfte der ParlamentarierInnen der Auffassung, überprüfbare Ziele setzen zu können.[30]

Zukunft des IAFP

Immer mehr Gemeinwesen setzten den IAFP ein

Der IAFP ist ein relativ junges Instrument, dessen Entwicklung und Verbreitung jedoch dynamisch verlaufen. Diese Entwicklung ist weiterzuverfolgen, nicht nur auf kantonaler Ebene, sondern auch bei Bund und Gemeinden sowie dem Ausland. Zwar bewegt sich in der Schweiz auf Bundesebene diesbezüglich wenig, auf lokaler Ebene sind aber nach den Pioniergemeinden weitere Gemeinden in Richtung IAFP unterwegs. Und nicht zuletzt gibt es in Österreich im Rahmen der Haushaltsrechtsreform des Bundes eine interessante Entwicklung in dieselbe Richtung.

8 Literaturhinweise

Bieri, Politische Planung in der Schweiz, in Die Unternehmung (1), 1976, S. 39–53.

Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2005.

Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler, Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 2001.

Büro des Großen Rates des Kantons Aargau, Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), 2009.

Econcept, Evaluation Gesamtprojekt WOV Kanton Aargau, 2000.

Finanzdirektion des Kantons Bern, Bericht der Finanzdirektion an den Regierungsrat über die Ergebnisse der Pre-Evaluation NEF, 2008.

[29] Finanzdirektion des Kantons Bern, 2008, S. 20.
[30] Büro des Großen Rates des Kantons Aargau, 2009, S. 73.

CöV Heft 7/10
16.9.2010
Kühn & Weyh | Satz und Medien
w:/Haufe/C-oe-v/HEFT_2010-7/4_2375631.3d | Seite 928
Haufe Verlag

Haldemann, Politische und betriebliche Steuerung mit dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan, in Horváth (Hrsg.), Controlling und Finance Excellence, 2006, S. 345–363.

Linder/Hotz/Werder, Planung in der Schweizerischen Demokratie, 1979.

Müller, NPM in Basel-Stadt – oder Basel tickt anders, in Lienhard/Ritz/Steiner/Ladner (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, 2005, S. 69–80.

OECD, Modernising Government: the way forward, 2005.

OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, 2007.

Regierungsrat des Kantons Luzern, IFAP LU 2010–2014. Integrierte Finanz- und Aufgabenplanung des Kantons Luzern für die Jahre 2010 bis 2014, 2009.

Rieder/Lehmann, Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology, International Public Management Review, 3(2), 2002, S. 25–43.

Ritz, 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. Eine Bilanz aus Sicht von Legislative und Exekutive, in Lienhard/Ritz/Steiner/Ladner (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, 2005, S. 47–68.

Schedler, Parlamentarisches Controlling. Instrumente und Gefässe als Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses der Politik, in Ehrenzeller/Mastronardi/Schaffhauser/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, 1998, S. 435–464.

Schedler/Summermatter, Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz, Der Moderne Staat – dms, 2(2), 2009, S. 391–410.

Schedler/Summermatter/Signer, Politik mit Weitblick: Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung, 2010.

Schmidt, New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen, 2008.

Siegel/Summermatter, Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals; Artikel präsentiert an der European Group of Public Administration Conference (EGPA), 2008.

Summermatter/Siegel, Defining Performance in Public Management: Variations over time and space; Artikel präsentiert anlässlich der Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM), 2009.