

Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus



Universität St.Gallen



Politik mit Weitblick

Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung

Kuno Schedler
Lukas Summermatter
Daniel Signer

Mit Unterstützung von:



Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus



Universität St.Gallen

Politik mit Weitblick

Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung

Kuno Schedler

Lukas Summermatter

Daniel Signer

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen einer mehrjährigen Kooperation mit der UBS AG erarbeitet, die zum Ziel hat, neue Inhalte des Public Managements für die öffentliche Verwaltung aufzugreifen und für die Schweiz zugänglich zu machen. Das allgemeine Thema wurde mit Vertretern der UBS AG festgelegt, im übrigen aber hatten die Autoren absolut freie Hand in der Erarbeitung der Studie. Sämtliche Inhalte liegen in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Für die wertvolle Unterstützung dieser praxisorientierten Forschung danken wir der UBS AG.

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).

Lukas Summermatter, Dr. oec. HSG, ist Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen und Projektleiter am Institut 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).

Titelbild: Skulptur von Stephan Balkenhol auf dem UBS Ausbildungszentrum Wolfsberg, Ermatingen

Foto: Ralph Feiner, Architekturfotografie, Malans

IDT-Working Paper Nr. 20

ISBN 978-3-9523281-9-4

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2010 by

Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St. Gallen

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.

www.idt.unisg.ch

Management Summary

Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ist eine Weiterentwicklung der Finanz- und Sachplanungen, die in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene seit vielen Jahren erstellt werden. Die traditionellen Planungen leiden unter der fehlenden Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen: Vielfach werden Aufgaben und Finanzen isoliert von einander geplant. Ausserdem sind sie punktuell, d.h. zumindest die Sachplanungen sind nicht flächendeckend. Auf diese Weise kann ein Gemeinwesen kaum "strategisch" geführt werden.

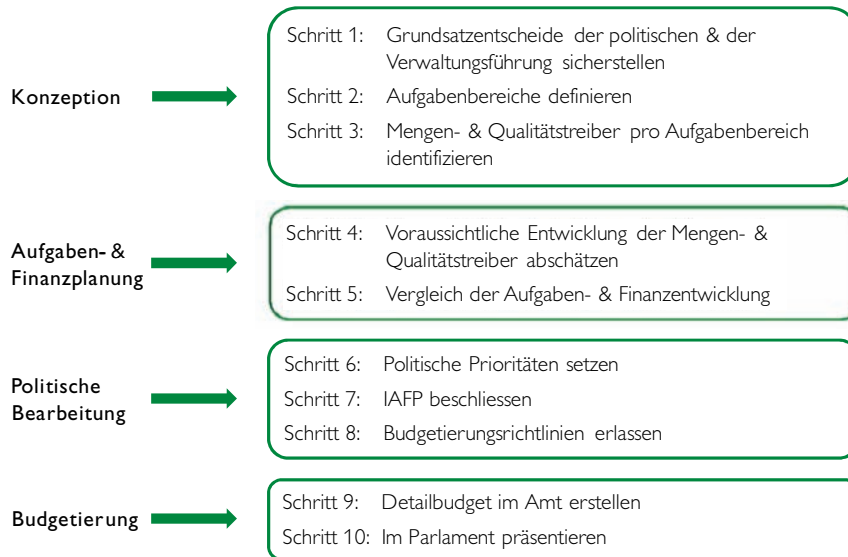
Durch eine Integration von Aufgaben- und Finanzplanung soll ein stärkeres Bewusstsein für strategische Entwicklungen in einem Gemeinwesen entstehen. Pro Aufgabe wird analysiert, wie sich Umfang und Qualität der erwarteten Leistungen in den kommenden vier Jahren voraussichtlich verändern werden, und welche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

- a. Die *Verwaltung* plant die Entwicklung der bevor stehenden vier Jahre systematisch und regelmässig, und sie lernt aus ihrer eigenen Planung. Im Idealfall dient diese Planung als Grundlage für die strategische Führung im Amt.
- b. Die *Exekutive* fokussiert ihre Entscheidungen bewusster auf die mittlere Frist und macht die eigene Planung sowie jene der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit transparent.
- c. Die *Legislative* verfügt über Informationen, die für eine langfristig ausgerichtete und damit nachhaltige Politik notwendig sind. Im Idealfall führt dies zu einer verstärkt mittelfristig ausgerichteten Politik.

Voraussetzung ist allerdings, dass die Akteure den Zweck der IAFP kennen und abschätzen können, welchen Beitrag sie zu einer erfolgreichen Anwendung leisten müssen. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Publikation ausführlich erklärt und mit Beispielen untermauert, was der IAFP leisten kann.

In der Schweiz ist der IAFP keine Selbstverständlichkeit, jedoch in den grossen Deutschschweizer Kantonen und in etlichen Gemeinden bereits eingeführt. Seine konkrete Ausgestaltung ist ausgesprochen heterogen, so dass sich etliche Varianten finden und ihre Erfahrungen ausgewertet werden können. Viel zu diskutieren geben insbesondere Varianten, die das Machtgefüge zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung betreffen. In der Praxis dominieren allerdings Lösungen, die die bestehenden Strukturen eher spiegeln als sie zu verändern.

Der vorliegende Leitfaden strukturiert die Einführung eines IAFP in zehn Schritte:



Auch wenn der IAFP ein relativ junges Instrument ist, so zeigen die bisherigen Erfahrungen in Kantonen und Gemeinden sein Potenzial sowohl für die Verwaltung als auch für Exekutive und Legislative. Seine volle Wirkung wird der IAFP jedoch erst dann entfalten können, wenn er von Politik und Verwaltung nicht mehr als etwas Neues sondern als etwas Selbstverständliches und Vertrautes wahrgenommen wird. Wir sind überzeugt, dass sich der IAFP in immer mehr Kantonen und Gemeinden durchsetzen wird und hoffen, mit diesem Leitfaden etwas dazu beitragen zu können.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Traditionelle finanzielle Führung und Mittelfristplanung in der öffentlichen Verwaltung	2
2.1	Das Budget als Jahresplanung	2
2.2	Der Finanzplan	4
3	Traditionelle Aufgabenplanung in der öffentlichen Verwaltung	7
4	Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung	11
4.1	Von der kurzfristigen Ressourcen- zur mittelfristigen Leistungssteuerung	11
4.1.1	Von der Input- zur Outputperspektive	11
4.1.2	Von der Jahres- zur Mehrjahresperspektive	12
4.1.3	WoV als Ausgangspunkt der mittelfristigen Leistungssteuerung in der Schweiz	13
4.2	Das Konzept des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP)	14
4.3	Die verschiedenen Funktionalitäten des IAFP	17
5	Zehn Schritte zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung	18
5.1	Grundsatzentscheide der politischen und der Verwaltungsführung sicherstellen	18
5.2	Aufgabenbereiche definieren	20
5.3	Mengen und Qualitätstreiber pro Aufgabenbereich identifizieren	21
5.4	Entwicklung der Mengen- und Qualitätstreiber abschätzen	23
5.5	Aufgaben- und Finanzentwicklung vergleichen	24
5.6	Politische Prioritäten setzen	26
5.7	IAFP beschliessen	28
5.8	Budgetierungsrichtlinien erlassen	29
5.8.1	Vergangenheitsbezogene Sicht	29
5.8.2	Zukunftsgerichtete Sicht	30
5.9	Detailbudget im Amt erstellen	31
5.10	Im Parlament präsentieren	32
6	Budgetierungs-Zeitplan und Aktualisierung des IAFPs	35
6.1	Zeitlich gemeinsame Präsentation	35
6.2	Zeitlich versetzte Präsentation	36
7	Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan in der Schweiz	38
7.1	Die Entstehung der kantonalen IAFPs	38

7.2	Erscheinungsformen kantonaler IAFPs	39
7.2.1	Formen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans	41
7.2.2	Verbindung zum jährlichen Budget	41
7.2.3	Verbindung zur politischen Mittelfristplanung	42
7.3	Der IAFP in Schweizer Gemeinden	43
7.3.1	Formen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans auf Gemeindeebene	44
7.3.2	Verbindung zum jährlichen Budget	45
7.3.3	Verbindung zur politischen Schwerpunktplanung	45
8	Der IAFP in der Politik	49
	Literaturverzeichnis	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Budgetierungsvorgang Generation eins	2
Abbildung 2:	Budgetierungsvorgang Generation zwei mit Vorgaben der Regierung	3
Abbildung 3:	Regierungsprogramm des Kantons Uri (Auszug)	7
Abbildung 4:	Legislaturziele der Gemeinde Oberwil BL (Auszug)	9
Abbildung 5:	Module und Inhalte der mittelfristigen Planung	15
Abbildung 6:	Zeitliches Zusammenspiel von Legislaturplan und IAFP	16
Abbildung 7:	Die Umkehr der Fokussierung im Budgetprozess	30
Abbildung 8:	Strategische Budgetierung	32
Abbildung 9:	Budgetierungsvorgang Generation drei mit globalen Vorgaben der Regierung	33
Abbildung 10:	Der Finanzplanungsprozess im Kanton Aargau	35
Abbildung 11:	Der Finanzplanungsprozess im Kanton Zürich	36
Abbildung 12:	Der Finanzplanungsprozess im Kanton Solothurn	37
Abbildung 13:	Kantone mit einem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan	40
Abbildung 14:	Struktur des Politikplans des Kantons Basel-Stadt (Auszug)	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Finanzplan des Kantons Appenzell Ausserrhoden (Auszug)	5
Tabelle 2:	Kostentreiber und makroökonomische Entwicklung im Finanzplan der Stadt Bülach (Auszug)	6
Tabelle 3:	Übersicht über die mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplanungsinstrumente der Kantone ohne IAFP	8
Tabelle 4:	Leitbild der Gemeinde Pfäffikon ZH (Auszug)	10
Tabelle 5:	Unterschiede zwischen Legislaturplan und IAFP	16
Tabelle 6:	Beispiele für Mengen- und Qualitätstreiber externer Leistungen	22
Tabelle 7:	Beispiele für Mengen- und Qualitätstreiber interner Leistungen	22
Tabelle 8:	Varianten des Einbezugs des Parlaments	28
Tabelle 9:	Einführung des Aufgaben- und Finanzplans in Schweizer Kantonen	39
Tabelle 10:	Planungsdokumente einzelner Kantone	40
Tabelle 11:	Planungsdokumente ausgesuchter Gemeinden mit integrierter Mittelfristplanung	43
Tabelle 12:	Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung in ausgewählten Schweizer Gemeinden	44
Tabelle 13:	Struktur des IAFPs der Stadt Gossau (Auszug)	45
Tabelle 14:	Legislaturziele der Gemeinde Köniz (Auszug)	46
Tabelle 15:	Einbindung der Legislaturziele in den IAFP der Gemeinde Köniz (Auszug)	46
Tabelle 16:	Leitbild der Gemeinde Riehen	47
Tabelle 17:	Übergeordnete Zielsetzung pro Produkt im IAFP der Stadt Thun (Auszug)	48
Tabelle 18:	Auswirkungen der vom Stadtrat formulierten Ziele im IAFP von Illnau-Effretikon (Auszug)	48

1 Einleitung

Politik mit Weitblick - in der heutigen, dynamischen Zeit ist die zukunftsorientierte Ausrichtung des Gemeinwesens wichtiger denn je. Die mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung ist für die vorausschauende Führung in einem Gemeinwesen von grosser Bedeutung. Sie hilft nicht nur die Auswirkungen von Änderungen der Rahmenbedingungen abzuschätzen, sondern zeigt ebenso die Folgen von politischen Schwerpunkten der kommenden Jahre auf.

Dieser Leitfaden soll ein pragmatischer Ansatz zur Einführung einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung sein. Um die Unterschiede zwischen der "traditionellen" Mittelfristplanung und einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung aufzuzeigen, wird zu Beginn des Leitfadens erstgenannte Mittelfristplanung mit dem Legislaturplan bzw. Regierungsprogramm als politisches Schwerpunktprogramm und dem Finanzplan als Instrument zur mittelfristigen Planung der Finanzen betrachtet. Mit einem Rückblick auf die Entstehung der Integrierten Aufgaben- und Finanzpläne (IAFP) werden die Reformen und Entwicklungen vorgestellt, die schliesslich zur Einführung von IAFPs in der Praxis geführt haben. Dabei wird auch das Konzept des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans erläutert. Zudem wird vertieft auf das Zusammenspiel von Legislaturplan und IAFP eingegangen.

Der eigentliche Leitfaden schliesslich besteht aus zehn Schritten. Diese sollen einen pragmatischen Ansatz zur Einführung eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplans auf Kantons- oder Gemeindeebene liefern. Zu jedem Schritt ist ein Praxisbeispiel aufgeführt, welches mögliche Vorgehensweisen aufzeigt. Anschliessend an die zehn Schritte wird der Frage nachgegangen, wie der Budgetierungszeitplan und die Aktualisierung des IAFPs gestaltet werden kann.

Anhand einer Übersicht über die kantonalen und kommunalen IAFPs in der Schweiz werden daraufhin verschiedene Varianten des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans vorgestellt.

Für den Erfolg eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplans ist es wichtig, wie die Politik diesen nutzt. Das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik ist daher Gegenstand des Abschlusskapitels des Leitfadens.

Der Bericht basiert auf einer Studie, die wir im Jahr 2009 am IDT-HSG durchführten. Teile dieser Studie wurden bereits veröffentlicht (Schedler & Summermatter, Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz, in *DMS: Der moderne Staat*, 2009) und zum Teil wörtlich übernommen. Der vorliegende Bericht ist allerdings umfassender und explizit auf die Bedürfnisse der Praxis ausgelegt.

2 Traditionelle finanzielle Führung und Mittelfristplanung in der öffentlichen Verwaltung

Die kurzfristige, d.h. in der überwiegenden Mehrheit der Kantone und Gemeinden die jährliche finanzielle Planung wird in der Schweiz im Rahmen der Budgetierung geregelt. Die Kantone ohne IAFP erstellen zum Zweck der mittelfristigen Finanzplanung einen meist vierjährigen Finanzplan. Auf den folgenden Seiten sollen das Budget und der Finanzplan - die "traditionellen" Instrumente - kurz erläutert werden.

2.1 Das Budget als Jahresplanung

Die finanzielle Steuerung erfolgt traditionell über jährliche Haushaltsvorgaben, die im Wesentlichen die Natur von Krediten haben. Die Verwaltung bezieht daraus die Legitimation, im betreffenden Jahr (in einigen Kantonen wie bspw. dem Kanton Nidwalden auch im übernächsten Jahr) Haushaltsmittel bis zu einer festgelegten Summe für bestimmte Zwecke auszugeben.

Der traditionelle Budgetierungsvorgang¹ basiert auf dem Rechnungsabschluss des Vorjahres. Die Vorjahreszahlen sind dabei Grundlage für die Budgetentwürfe der einzelnen Ämter. Zentraler Akteur in der Ausarbeitung des Budgets ist die Finanzverwaltung. Sie fasst die einzelnen Ämterbudgets zusammen und unterbreitet den Budgetentwurf der Regierung. Diese behandelt im Rahmen der Budgetklausur den Entwurf der Finanzverwaltung. Beschliesst die Regierung Änderungen, werden die von diesen Änderungen betroffenen Bereiche des Budgets zurück in die entsprechenden Ämter geschickt. Die geänderten Ämterbudgets durchlaufen daraufhin wieder den eben beschriebenen Weg über die Finanzverwaltung zur Regierung. Ist die Regierung mit der Umsetzung der von ihr verlangten Änderung einverstanden, wird das Budget darauf als Regierungsbeschluss dem Parlament zur Debatte und Beschlussfassung vorgelegt. Das Budget wird mit einer Botschaft dem Parlament als Vorlage unterbreitet, welches dieses dann nach Abschluss der Budgetdebatte mit allfälligen Anpassungen verabschiedet.

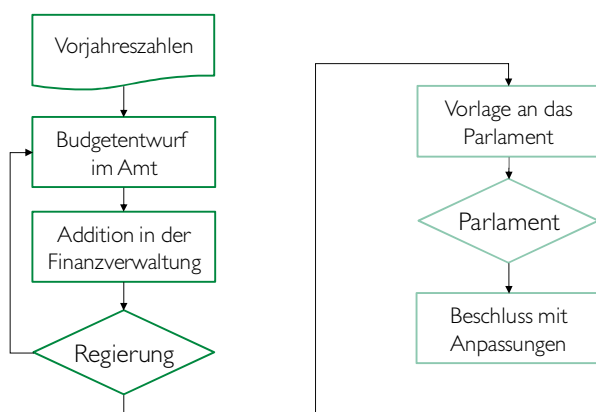


Abbildung 1: Budgetierungsvorgang Generation eins

Der Budgetierungsvorgang der Generation zwei unterscheidet sich in einem Punkt vom Budgetierungsvorgang der Generation eins. Hier erlässt die Regierung auf Basis der Vorjahreszahlen Budgetierungsrichtlinien. Dies geschieht, bevor die einzelnen Ämter die entsprechenden Budgetentwürfe erarbeiten, damit rechtzeitig Eckwerte der Planung vorgegeben sind. Abgesehen von den Budgetierungs-

¹ Wir bezeichnen ihn als Budgetierungsvorgang der Generation eins.

richtlinien verläuft der Budgetierungsprozess der Generation zwei analog zum Vorgehen der Generation eins.

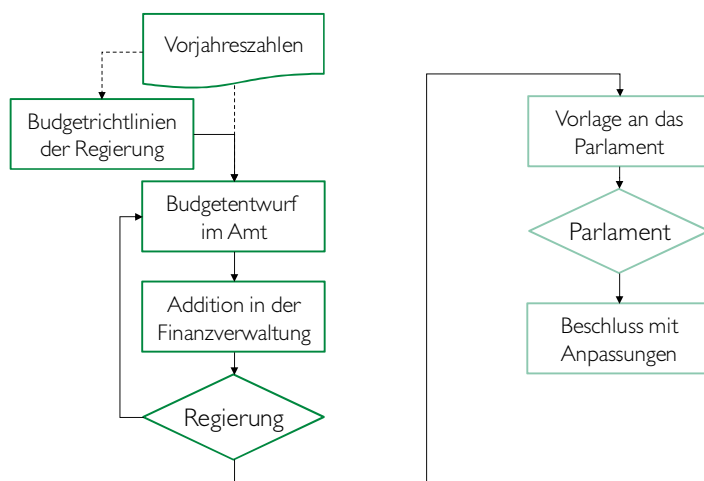


Abbildung 2: Budgetierungsvorgang Generation zwei mit Vorgaben der Regierung

Nach wie vor ist das Budget das dominierende Instrument der finanziellen Führung. Der hauptsächliche Zweck des öffentlichen Haushalts ist gemäss Wildavsky (1978, S. 4 ff) die Sicherstellung der Verantwortlichkeit (*accountability*) der Ausgebenden gegenüber jenen, die öffentliche Mittel bereitstellen. Eng damit verbunden ist die Kontrolle im Sinne von "Kontrolle über ..." und damit Steuerung (*control*). Schliesslich werden über den Haushalt die ökonomischen Aktivitäten des Staates gesteuert und geplant. Obwohl immer wieder über die Sinnhaftigkeit der Jährlichkeit diskutiert wird, und auch wenn in der Privatwirtschaft eine rollende Betrachtung gefordert wird (Hope/Fraser 2003), ist bisher die Jährlichkeit erhalten geblieben. Die Begründung für diese zeitliche Starrheit liegt zweifelsohne im schwerfälligen, politisch geprägten Budgetierungsprozess. Es war wiederum Wildavsky, der immer wieder darauf hinwies, dass Budgetierung viel mehr mit Politik als mit der Technik der finanziellen Führung zu tun habe (z.B. Wildavsky 1974). Letztlich, so auch Rubin (2000) später, spiegeln Budgets das Ergebnis dieser zum Teil stark verflochtenen und intransparenten Vorbereitungs- und Entscheidungsprozesse:

- Budgets reflektieren Auswahlentscheide, was der Staat tun soll und was nicht;
- Budgets reflektieren Prioritäten innerhalb der Aufgaben;
- Budgets reflektieren die Wichtigkeit, die die Politik den öffentlichen Leistungen (für bestimmte Adressaten) zuweist;
- Budgets sind mächtige Instrumente der Rechenschaftsablage gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern;
- Budgets reflektieren Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger für unterschiedliche Formen und Beträge der Finanzierung staatlicher Leistungen;
- Budgets reflektieren die relative Macht unterschiedlicher Einzelner oder Interessengruppen über staatliche Aktivitäten;

Gleichzeitig sind Budgets jedoch auch im Zielbereich der Aktivitäten von Public Managern. Wie die Unternehmen in der Privatwirtschaft ihre Märkte bearbeiten, so versuchen die Manager der Verwaltung, die Ausgestaltung und Höhe der Budgets zu beeinflussen. Sie sind damit Teil jener Akteure, die gemäss Rubin (2000) ihre relative Macht im Budgetprozess einsetzen.

Für die politische und administrative Schwerpunktsetzung sind Budgets nicht direkt nutzbar. Zwei Elemente des jährlichen Budgets widersprechen dem so genannten "strategischen" Denken: Zum einen sind die Budgets (v.a. in ihrer traditionellen Form) zu detailliert, um für eine voraus schauende 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 voraus schauend handelnde Verwaltungsmanager nur eine Etappe sein können, nicht aber das geeignete Steuerungsinstrument.

2.2 Der Finanzplan

Die Finanzplanung dient dazu, die erwartete zukünftige Entwicklung der Finanzen eines Gemeinwesens aufzuzeigen. Sie weist dabei auf mögliche Probleme, die in der mittleren Frist eintreten könnten hin und ermöglicht es, frühzeitig Gegenmassnahmen einzuleiten. Die Finanzplanung verfügt dabei in der Regel einen zeitlichen Horizont zwischen vier und fünf Jahren.

Der Bund arbeitet mit einem vierjährigen Finanzplan, welcher rollend erstellt wird. Der Finanzplan besteht aus dem Budget und drei Prognosejahren. Er ist weniger detailliert als das Budget. Zentraler Akteur ist die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV). Sie erarbeitet die Ziele und Wegleitungen für den Budgetierungsprozess und lässt diese vom Bundesrat genehmigen. Der Bundesrat verabschiedet den Finanzplan zusammen mit dem Budget nach den Sommerferien. Mitte September schliesslich wird der Plan dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Nebst dem rollenden Finanzplan kennt der Bund auch den Legislaturfinanzplan. Er wird zeitlich und sachlich mit den Richtlinien der Legislatur gemäss Legislaturplan verknüpft und wird im Gegensatz zum "normalen" Finanzplan als Beilage zur Botschaft über die Legislaturplanung publiziert.

Sämtliche Schweizer Kantone bis auf den Kanton Appenzell Innerrhoden führen eine mittelfristige Finanzplanung. Wie bereits erwähnt, ist für diejenigen Kantone, die ohne IAFP arbeiten, der Finanzplan das Instrument zur mittelfristigen Finanzplanung. Dieser hat in der Regel einen zeitlichen Horizont von vier Jahren. Die Überarbeitung des Finanzplans erfolgt in allen Kantonen im rollenden Verfahren. Der Finanzplan unterscheidet sich dabei in der Detailstufe vom Budget. In ihm werden verdichtete finanzielle Daten widergegeben. Der Fokus liegt vor allem auf der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung, den zu erwartenden Steuereinnahmen sowie bereits absehbaren Veränderungen der Ausgaben, etwa durch veränderte gesetzliche Bestimmungen seitens des Bundes. Detailliertere Finanzpläne finden sich unter anderem in den Kantonen Thurgau und Appenzell Ausserrhoden. Im Finanzplan des Kantons Thurgau werden pro Departement die erwarteten Aufwände und Erträge gegenübergestellt. Der Finanzplan des Kantons Appenzell Ausserrhoden stellt auf Stufe der sekundären Gliederung die Ausgaben den Aufgaben gegenüber, verknüpft diese aber nicht.

2.1.2. Artengliederung pro Departement		Budget 2007	Budget 2008	Budget 2009	Planjahr 2010	Planjahr 2011	Planjahr 2012
12	Departement Bildung	60'975	72'648	78'087	81'600	84'743	87'222
30	Personalaufwand	10'155	11'372	12'740	13'327	13'828	14'105
31	Sachaufwand	3'452	3'667	3'766	3'835	3'954	3'963
33	Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
35	Entschäd. an Gemeinwesen	19'145	22'629	24'797	26'841	28'331	29'531
36	Eigene Beiträge	28'751	31'157	31'500	32'395	33'367	34'318
38	Einlagen in Spezialfinanz.	0	8	114	0	0	0
39	Interne Verrechnungen	1'587	1'847	1'941	1'970	1'999	2'029
41	Regalien und Konzessionen	-10	-10	-10	-10	-10	-10
42	Vermögenserträge	-44	-30	-33	-33	-33	-34
43	Entgelte	-1'422	-1'416	-1'752	-1'779	-1'805	-1'832
45	Entschäd. v. Gemeinwesen	-2'316	-2'657	-2'793	-2'877	-2'963	-3'052
46	Beiträge für eigene Rechnung	-9'750	-6'361	-5'365	-5'526	-5'692	-5'862
48	Entnahme aus Spezialfinanzierung	-452	370	0	0	0	0
49	Interne Verrechnungen	-763	-1'072	-682	-692	-702	-713
div.	Globalkredit Kantonsschule Trogen	12'641	13'143	13'864	14'150	14'470	14'780

Tabelle 1: Finanzplan des Kantons Appenzell Ausserrhoden (Auszug)

Der Finanzplan dient primär der Verwaltung und dem Regierungsrat als Instrument zur Abschätzung der mittelfristigen Finanzentwicklung. Das Parlament nimmt ihn in der Regel zur Kenntnis, ohne daraus konkrete Massnahmen abzuleiten. Dies mindert die Bedeutung des Finanzplans erheblich und muss als nachteilig bezeichnet werden, ist die mittelfristige Finanzplanung doch zentral für die weitere finanzielle Entwicklung eines Gemeinwesens. Zudem besteht die Gefahr, dass die rollende Planung des Finanzplans zu einer Alibiübung verkommt, bei welcher den Werten des Voranschlags für die Folgejahre lediglich ein Teuerungssatz hinzugefügt wird.

In der überwiegenden Mehrheit der Schweizer Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern ist analog zur Situation in den Kantonen der Finanzplan das Instrument der mittelfristigen Finanzplanung. Die Finanzpläne auf Gemeindeebene weisen ebenfalls aggregierte Finanzdaten auf. Sie unterscheiden sich also bezüglich Detailstufe von den Voranschlägen bzw. Budgets der Gemeinden. Sämtliche Gemeinden, die einen Finanzplan erstellen, überarbeiten diesen jährlich. In der Romandie wird von "plan financier" oder von der "planification financière" gesprochen. In der italienischsprachigen Schweiz wird der Finanzplan als "piano finanziario" bezeichnet.

Nicht alle, aber doch die meisten Finanzpläne auf Gemeindeebene enthalten - wie diejenigen auf Kantonsebene - Daten zur erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung und den erwarteten Steuereinnahmen in der Planungsperiode. Politisch von grösster Bedeutung ist dabei in der Regel die prognostizierte Entwicklung der Steuereinnahmen. Zudem finden sich in einigen kommunalen Finanzplänen Prognosen zur Entwicklung der Kostenträger. Damit nehmen auch die traditionellen Finanzpläne eine Perspektive ein, die über reine Finanzdaten hinaus geht. Ein Beispiel dafür sind die erwarteten Schülerzahlen im unten aufgeführten Auszug aus dem Finanzplan der Stadt Bülach.

ZAHLENMÄSSIGE PROGNOSEN							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchsch
<u>Gemeindeentwicklung</u>							
Bevölkerungsentwicklung (zivilrechtlich)	16'793	17'000	17'200	17'350	17'450	17'500	
Hochrechnung Schülerzahlen 1)							
- Kindergarten	337	352	355	358	359	359	
- Grundstufe	0	0	0	0	0	0	
- Primarschule	1'041	1'037	1'047	1'053	1'057	1'057	
<u>Makroökonomische Entwicklung</u>							
Konjunkturentwicklung (BIP)	1.80%	-2.90%	0.60%	1.50%	2.00%	2.50%	0.9%
Teuerungsentwicklung 2)	2.40%	-0.50%	0.60%	0.90%	1.75%	2.75%	1.3%
Entwicklung Bundesobligationszins 2)	2.90%	2.20%	2.30%	2.80%	3.75%	4.25%	3.0%
Entwicklung Euro-Franken (3-Monate) 2)	2.60%	0.40%	0.50%	1.20%	3.50%	4.00%	2.0%
Bevölkerungsentwicklung in %		1.23%	1.18%	0.87%	0.58%	0.29%	0.8%
Bevölkerung und Teuerung		0.73%	1.78%	1.77%	2.33%	3.04%	1.9%
1) Schülerzahl Beginn Schuljahr gem. Stat. Amt, ohne externe Schüler							
2) Jahresdurchschnitt							
Quelle: - 2011: Konjunkturprognose KOF, 18. Dezember 2009; ab 2012: Einbezug Langfristprognose ZKB, August 2009							

Tabelle 2: Kostentreiber und makroökonomische Entwicklung im Finanzplan der Stadt Bülach (Auszug)

In denjenigen Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern, die über ein Gemeindeparlament² verfügen, wird der Finanzplan diesem zur Kenntnisnahme vorgelegt. In Gemeinden ohne Parlament, in denen das Budget also an der Bürgerversammlung beschlossen wird (bspw. Rapperswil-Jona), wird die Finanzplanung der Bürgerschaft zur Kenntnis vorgelegt.

Die traditionelle Finanzplanung berücksichtigt, wie bereits kurz erwähnt die erwartete Realentwicklung wie Gesetzesänderungen, Wirtschaftsentwicklung und so weiter. 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 Häufige Bezeichnungen für dieses sind Einwohnerrat oder Stadtparlament.

3 Traditionelle Aufgabenplanung in der öffentlichen Verwaltung

Auf Bundesebene werden die politischen Schwerpunkte in der Legislaturplanung festgehalten. Diese beginnt mit einer kurzen Bilanz der vergangenen Legislaturplanung. Nach einer Lageanalyse werden einige Leitlinien beschrieben³. Der Bundesrat hält in der Einleitung der aktuellen Legislaturplanung explizit fest, dass Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung und der Wirksamkeit der Massnahmen in der Planung definiert werden.

Sämtliche Kantone führen eine mittelfristige, einige zusätzlich eine langfristige politische Planung. Die mittelfristige Schwerpunktplanung ist dabei Gegenstand der politischen Planung im Rahmen des Regierungsprogramms, der Regierungsrichtlinien oder des Legislaturplans und führt demzufolge grösstenteils über einen zeitlichen Horizont von vier Jahren. Ausnahmen bilden die Kantone Waadt (zeitlicher Horizont von fünf Jahren) und Appenzell Ausserrhoden (langfristige Perspektive im Regierungsprogramm bis 2015). In keinem dieser Kantone ohne IAFP kann jedoch von einer flächendeckenden Aufgabenplanung gesprochen werden. Die Schwerpunktplanung im Regierungsprogramm bzw. Legislaturprogramm hat - wie der Name bereits andeutet - primär einen programmatischen Charakter. Oftmals werden eine bestimmte Anzahl von Schwerpunkten mit dazugehörigen Massnahmen, jedoch ohne Indikatoren zur Messung der Zielerreichung aufgeführt.

Legislaturziele	Zugehörige Massnahmen
- Die rechtlichen Voraussetzungen für eine optimale Gemeindestruktur sind geschaffen. Die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden sind mit Blick darauf neu geordnet. - Massnahmen zur sparsamen Energieverwendung und zur Förderung erneuerbarer Energien sind getroffen. Die Versorgung der Urner Bevölkerung mit günstigem Strom ist sichergestellt, die Nutzung der Wasserkraft zur Stromerzeugung ist wesentlich verstärkt und der Nutzen für den Kanton Uri daraus ist deutlich erhöht.	- Wir legen ein Leitbild zur Gemeindeentwicklung vor, klären die Aufgabenentwicklung zwischen dem Kanton und den Gemeinden und passen die Gesetzgebung daran an. - Wir setzen die durch den Regierungsrat verabschiedete Energiestrategie um. - Wir führen die ökologisierte Motorfahrzeugssteuer (Rabatmodell) ein.

Abbildung 3: Regierungsprogramm des Kantons Uri (Auszug)

Es handelt sich also bei den Regierungsprogrammen bzw. Legislaturzielen nicht um eine Aufgabenplanung im engeren Sinn, sondern vielmehr um eine Definition von zu erreichenden Zielen mit den dazugehörigen Massnahmen. Das Regierungsprogramm wird in einigen Kantonen dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt. Allerdings ist der Stellenwert dieser Programme nicht als besonders gross einzuschätzen. Neuestes Beispiel dafür ist der Kanton St. Gallen, der im Jahr 2009 zum ersten Mal ein Regierungsprogramm erarbeitet hat. Das Programm fand jedoch keine positive Resonanz im Parlament und dieses beschloss, das Regierungsprogramm fortan nicht mehr zur Kenntnis zu nehmen. Angesichts der Relevanz einer sorgfältig durchgeführten Aufgaben- und Strategieplanung für die zukünftige Entwicklung eines Gemeinwesens wäre es wünschenswert, dass der mittelfristigen Aufgabenplanung vermehrt Beachtung geschenkt wird.

³ In der aktuellen Legislaturplanung 2009-2011 werden fünf solcher Leitlinien formuliert.

Folgende Tabelle liefert eine Übersicht über die einzelnen mittelfristigen Finanz- und politischen Planungsinstrumente der Kantone, welche keine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) kennen:

	Pol. Schwerpunktplanung & Planung Aufgaben	Planung Finanzen	Bemerkungen
AR	Regierungsprogramm mit langfristiger Perspektive bis 2015 sowie 9 strategischen Projekten mit Ziel, Massnahmen & Zeitplan (nicht flächendeckend)	Finanzplan 2010-2012	auf Stufe der sekundären Gliederung werden im Finanzplan die Ausgaben den Aufgaben gegenübergestellt
BL	Schwerpunkte im Regierungsprogramm 2008-2011; mit Programmpunkt, strategischer Zielsetzung und Massnahme	Finanzplan 2010-2012	
FR	Schwerpunkte im Regierungsprogramm	Finanzplan 2007-2011	Regierungsprogramm und Finanzplan in einem Dokument für die Legislaturperiode 2007-2011 jedoch keine Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen
GE	Schwerpunkte im Regierungsprogramm	Finanzplan 2010-2012	
GL	Legislaturplanung 2006-2010 mit Projekten, Massnahmen und Überblick über die einzelnen Departemente (nicht flächendeckend)	Finanzplan 2008-2010 (Gemeindereform); ansonsten Budget +3	
GR	Schwerpunkte im Regierungsprogramm 2009-2012 mit 10 Politikbereichen	Finanzplan 2009-2012	ab 2013 AFP geplant
JU	Schwerpunkte im Programme Gouvernemental de Législature 2007-2010 mit so genannten "axes stratégiques", Projekten der Legislative sowie den "Programmes" der Kantonsfinanzen	Plan Financier 2008-2011	
NE	Schwerpunkte im Programme de Législature 2006-2009; 3 Achsen werden hervorgehoben (Etat et institutions, Economie et développement durable, société et cohésion sociale)	Plan Financier 2007-2009	Plan Financier 2007-2009 im selben Dokument wie das Legislaturprogramm
NW	Legislaturziele 2002-2011; 5 Schwerpunktzielen sowie strategischen Leitideen mit dazugehörigen "strategischen Kennzahlen" und Indikatoren.	Finanzplan Budget +2, allerdings zweijähriger Voranschlag, Investitionsplan Budget +3	eine Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen ist im Finanzplan nicht ersichtlich
SG	Regierungsprogramm 2009-2013 mit vier Schwerpunkten mit entsprechenden Zielen und Massnahmen.	Finanzplan im AFP mit Voranschlag +3	Der Kanton St. Gallen führt den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) zur mittelfristigen Planung. Es handelt sich bei diesem Dokument jedoch nicht um eine flächendeckende Planung.
SH	Schwerpunkte im Legislaturprogramm 2009-2012 (Rechenschaftsbericht der vorangehenden Legislatur 2005-2008 im selben Dokument enthalten)	Finanzplan 2008-2011	Es werden zu den Schwerpunktthemen strategische Ziele definiert, jedoch keine Indikatoren oder Kennzahlen; ab 2010 Finanzplanung stärker auf Legislaturplanung ausgerichtet
SZ	Schwerpunkte im Regierungsprogramm 2009-2012	Finanzplan 2009-2012	Bilanz 2007/2008, Finanzplan und Gesetzgebungsprogramm im selben Dokument wie das Regierungsprogramm
TG	Schwerpunkte in den Regierungsrichtlinien 2008-2012	Finanzplan 2010-2012	
UR	Schwerpunkte im Regierungsprogramm 2008-2012 sowie im Dokument "Jahresziele"	Finanzplan 2009-2012	Finanzplan im selben Dokument wie Regierungsprogramm
VD	Schwerpunkte im Programme de Législature 2007-2012	Planification Financière 2009-2012	planification financière befindet sich im selben Dokument wie das Programme de Législature; zudem werden im Finanzplan die Auswirkungen des Legislaturprogramms auf Aufwand und Ertrag ausgewiesen
ZG	Schwerpunkte des Regierungsrates 2005-2015	Finanzplan 2009-2012; zudem Finanzstrategie 2008-2015	Finanzstrategie als eigenes Dokument mit achtjährigen Horizont

(keine Daten zum Kanton Appenzell Innerrhoden vorhanden)

Tabelle 3: Übersicht über die mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplanungsinstrumente der Kantone ohne IAFP

Nebst dem politischen Schwerpunktprogramm im Rahmen des Legislaturplans werden für einzelne Gebiete, so bspw. für die Spitalplanung, detaillierte Sachplanungen erstellt. Von einer flächendeckenden Planung kann unter dem traditionellen System aber nicht gesprochen werden. Dies gilt ebenfalls für den Bund, auch wenn dessen System mit Legislaturplanung und Legislaturfinanzplan der Idee einer integrierten - allerdings statischen - Planung doch schon recht nahe kommt.

Wie in Tabelle 2 ersichtlich, wird in einigen Kantonen das Regierungsprogramm zusammen mit dem Finanzplan in einem Dokument veröffentlicht. Da eine institutionalisierte Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen jedoch fehlt, werden sie nicht als IAFP bezeichnet.

In Schweizer Gemeinden ohne IAFP ist die Aufgabenplanung Gegenstand des Leitbildes oder der Legislaturziele bzw. des Legislaturprogramms sowie der Sachplanung. Allerdings handelt es sich bei diesen Dokumenten um meist allgemein gehaltene Zielsetzungen. Diese werden bei sämtlichen Gemeinden von der Exekutive (Gemeinde- oder Stadtrat) formuliert und verabschiedet. Von einer flächendeckenden - oder doch zumindest breiter angelegten - Aufgabenplanung kann nicht gesprochen werden.

Bei bestimmten Projekten, etwa im Bildungsbereich oder bei Bauvorhaben, können die Legislaturziele allerdings ganz konkrete Formen annehmen. Ein Beispiel dazu ist der oben aufgeführte Auszug aus den Legislaturzielen der Gemeinde Oberwil (BL).

Ziel 5.4: Das neue Primarschulhaus ist im Rohbau erstellt.

Mit der Einführung des neuen Bildungsgesetzes am 1. August 2003 ist der Kanton Träger der Sekundarschulen geworden. Damit gehen auch die Sekundarschulbauten in den Besitz des Kantons Basel-Landschaft über. Über die Modalitäten dieses Besitzerwechsels wird zurzeit noch verhandelt. In Oberwil wird das Primarschulhaus Hüslimatt auch von der Sekundarschule benutzt. Der Kanton möchte das Primarschulhaus übernehmen. Die Gemeinde Oberwil plant, als Ersatz an der Sägestrasse ein neues Primarschulhaus zu bauen, welches den heutigen Anforderungen und Bedürfnissen entspricht.

Abbildung 4: Legislaturziele der Gemeinde Oberwil BL (Auszug)

Immer öfter sind Legislaturziele anzutreffen, welche den einzelnen Zielen entsprechende Massnahmen, die zuständige Dienststelle sowie einen Umsetzungszeitplan zuordnen. Ein Beispiel hierfür ist das Leitbild des Gemeinderates der Gemeinde Pfäffikon (ZH).

Verkehr

Leitgedanken	Legislaturziele	Massnahmen	G-Feld	07	08	09	10	S
Pfäffikon bewältigt den Verkehr unter Berücksichtigung der Lebensqualität und will diesen in Zusammenarbeit mit dem Kanton optimieren. Das Gemeindegebiet ist durch den Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr zweckmässig erschlossen.	Erarbeitung von kurz-, mittel- und langfristigen Massnahmen zur Verbesserung der Situation im Verkehrsbereich in Zusammenarbeit mit dem Kanton	- Bestehendes Verkehrskonzept mit Schwergewicht Durchgangsverkehr überarbeiten	Ver	x	x	x	x	
		- Massnahmen (Seestrasse-Tumbelenstrasse-Pilatusstrasse) planen und schrittweise umsetzen	Ver	x	x	x	x	
		- Trasse Entlastungstrasse sicherstellen	Ver	x	x	x	x	x
	Förderung des öffentlichen Verkehrs	- Busverbindungen prüfen (Anbindung Industrie und Aussenwachen)	Ver	x	x			
	Optimierung des Mitteleinsatzes für Strassenbau und -unterhalt	- Abtretung von grösstenteils fremdgenutzten Strassen an Kanton prüfen (z.B. Oberhiltinuerstrasse, Ruetschbergstrasse, Wetzikerstrasse)	Ver		x	x		
- Zweckmässiger Standard Strassenausbau definieren		Ver	x	x				
Unterstützung der Variante „Rückkehr zur Nordausrichtung“ für den Flughafen Zürich	- Einsatz der entsprechenden Gremien für Nordausrichtung unterstützen	BPU	x	x				

Tabelle 4: Leitbild der Gemeinde Pfäffikon ZH (Auszug)

4 Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung

Nachdem die "traditionellen" Mittelfristplanungsinstrumente kurz beschrieben wurden, widmet sich das folgende Kapitel dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Der IAFP 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. Ein kurzer Rückblick soll aufzeigen, welche Reformen und Entwicklungen die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung möglich machten. Zudem werden die Vorteile eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplans gegenüber der traditionellen, getrennten mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplanung aufgezeigt.

4.1 Von der kurzfristigen Ressourcen- zur mittelfristigen Leistungssteuerung

Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV)⁴ hat sich der Blick auf die Steuerung im politisch-administrativen System verändert: Die direkte und aktive Verwaltungsführung ("Management") wurde gegenüber der reinen Administration von Sachgeschäften deutlich aufgewertet. Der traditionelle Steuerungsansatz fokussierte auf die so genannten Inputs, also die Ressourcen, mit denen der Staat und seine Instanzen ihre Aufgaben erfüllten. Er war ausserdem stark von der jährlich wiederkehrenden Budgetdebatte geprägt, ohne eine umfassende Sicht auf die mittel- oder langfristige Entwicklung. Die Reform der neunziger Jahre brachte einen Perspektivenwechsel: Politikerinnen und Politiker sollten jetzt Leistungs- und Wirkungsziele definieren, die danach von der Verwaltung umgesetzt werden sollten. Dies umfasst zwei Aspekte: zum einen die Output- statt der Inputperspektive, zum anderen die Mehrjahres- statt der Jahresperspektive.

4.1.1 Von der Input- zur Outputperspektive

Im Zusammenhang 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, so dass "a form of budgeting that relates funds allocated to measurable results" (OECD 2005, S. 59) entsteht. Mit dieser Verschiebung des Steuerungsfokus von den Inputs zu den Outputs sollte mehr Transparenz darüber geschaffen werden, welche Leistungen erstellt und Wirkungen erzielt werden - und zwar sowohl ex ante (im Voranschlag/Budget) als auch ex post (in der Rechnung). Gemäss OECD (2005) werden in knapp der Hälfte der OECD-Staaten heute Ausgaben und Leistungsziele miteinander verknüpft, wobei die Verknüpfung unterschiedlich eng ausgestaltet sein kann (OECD 2007, S. 21). Damit erfährt das Performance-Management⁵ eine deutliche Aufwertung - zumindest konzeptionell. Das Produktgruppenbudget ermöglicht es der Politik, über die rechtliche Normierung und die finanzielle Steuerung hinaus einen verstärkten Einfluss auf die Leistungserbringung wahr zu nehmen. Im Produktgruppenbudget werden die Auswirkungen von Policies auf die jährliche Finanz- und Leistungsentwicklung dargestellt und politisch legitimiert. Pro Produktgruppe werden nicht nur die Kredite festgelegt, sondern auch die zu erbringenden Leistungsmengen und -qualitäten. Gleichzeitig wird den Verwaltungseinheiten mehr Flexibilität in der Auswahl der Mittel eingeräumt, die sie für die Erstellung der Leistungen einsetzen möchten.

⁴ Wir verwenden für sämtliche Quellen, auch wenn diese von NPM sprechen, die Schweizer Bezeichnung der WoV.

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 in dieser Studie darunter die erbrachten Leistungen und erzeugten Wirkungen der öffentlichen Verwaltung.

Nach *Widmer und Rüegg* (2005) nimmt WoV damit eine Entwicklung in der Steuerungstheorie auf, die sich bereits früher in den politikwissenschaftlichen und soziologischen Diskussionen abgezeichnet hat: eine Schwerpunkt-Verschiebung von der Input-Legitimation (Legitimation durch Verfahren) hin zu vermehrter Output-Legitimation (Legitimation durch Inhalte). Die disziplinäre Sicht des Public Management würde dies auch als "Legitimation durch Ergebnisse" oder "Legitimation durch gute Leistungsqualität" bezeichnen (*Schedler/Felix* 2000).

4.1.2 Von der Jahres- zur Mehrjahresperspektive

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* (1976) gar die Frage, "ob das schweizerische politische System überhaupt eine sinnvolle politische Planung zulasse" (S. 39 f.). Das Planungsverständnis der damaligen Zeit war allerdings ein absolutes: aufgrund ökonomisch-demografischer Entwicklungsszenarien wurde in den unterschiedlichsten Politikfeldern Entwicklung geplant und entsprechende staatliche Infrastruktur aufgebaut. Die Idee war, dass a) ein Plan das Ergebnis eines rationalen Entscheidungs- und Abwägungsprozesses sei, und dass b) ein einmal beschlossener Plan - mehrheitlich ohne Änderungen - auch tatsächlich politisch umgesetzt würde. Als dann die Politiker nach anderen als ökonomisch rationalen Kriterien entschieden, und als 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 (*Linder/Hotz/Werder* 1979).

Gleichzeitig wurden rationalistische Konzepte der Planung aus verschiedenen Gründen kritisiert:

- Zunächst machte die Forschung deutlich, dass die menschliche Rationalität beschränkt ist (*bounded rationality*); zu beschränkt, um komplexe Datenvergleiche umfassend durchzuführen, wenn unter Unsicherheit entschieden werden soll (*Simon* 1957, 1995).
- Zudem fehle nicht nur die Fähigkeit, sondern auch der Wille der Politik, aufgrund objektivierter Daten ökonomisch rational zu handeln (*Wildavsky* 1974). Inkrementelle Entscheidungsprozesse gelten seither insbesondere in der Politikwissenschaft als gegeben, so dass jeder Glaube an eine umfassende Planung aufzugeben war (*Bogumil/Jann* 2005, S. 140f.).

Bogumil und Jann (2005, S. 136 ff.) weisen darauf hin, dass bislang Versuche, in einer integrierten Entwicklungsplanung alle Planungsaspekte miteinander zu verknüpfen und zu rationalen Entscheidungen zu gelangen, gescheitert sind. "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" (S. 138). Sie kommen allerdings zum 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" (S. 143). Mit anderen Worten: Nicht die Planung an sich ist in Frage gestellt, sondern die Annahme der rationalen Entscheidungsfindung, die damit verbunden sein könnte.

Mit dem New Public Management erlebte die mittelfristige Planung einen neuen Aufschwung. Gefragt war nämlich eine weitsichtige, auf gesellschaftliche Wirkungen ausgerichtete Politik mit der entsprechenden vorausschauenden Steuerung der Verwaltung. Dem stand allerdings ein Problem entgegen: Die dominierende finanzielle Steuerung war auf die Jährlichkeit ausgerichtet, was dies verunmöglichte. Daher wurde in Neuseeland und den USA eine mehrjährige Planung eingerichtet. Dabei wurde allerdings aus den Erfahrungen des weitgehend gescheiterten *Planning Programming Budgeting Systems* (PPBS) gelernt, das zu sehr davon ausgegangen war, dass sich Budgetierungs- und Planungs-

prozesse ökonomisch rational durchführen lassen (Siegel 2008). Diesmal stand nicht eine durch zentrale Vorgaben gesteuerte, letztlich wenig flexible Planung im Vordergrund, sondern die dezentralen Einheiten wurden aufgefordert, ihre eigenen Planungen der Finanz- und Aufgabenentwicklung transparent und damit der Politik zugänglich zu machen.⁶

Einen ähnlichen Weg gingen auch die Niederlande. In den 1995 *Accounting Rules* wird verlangt, dass die Gemeinwesen mittel- bis langfristige Finanzplanungen erstellen, die sie nach Aufgabenbereichen gliedern. Sie sollen nicht nur die finanziellen, sondern auch die erwarteten Entwicklungen im Leistungsbereich wiedergeben, so dass der politische Spielraum für die Regierungen transparenter wird (vgl. Bac 2002, S. 276). Nach Matheson (2002, S. 42 ff.) haben die meisten OECD-Staaten Eckwerte für die mittelfristige Finanzentwicklung definiert, jedoch bleibt offen, ob sie diese - ähnlich wie die Niederlande - auch mit einer Prognose bzw. Planung der Leistungsseite verknüpfen.

4.1.3 WoV als Ausgangspunkt der mittelfristigen Leistungssteuerung in der Schweiz

Über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) in der Schweiz wurde in den vergangenen Jahren ausführlich und über die verschiedenen Disziplinen hinweg berichtet (Buschor 1993; Kettiger 2000; Ladner 2005; Mastronardi 1998; Schedler 1995; Schedler/Proeller 2000; Thom/Ritz 2000). An dieser Stelle soll daher die WoV nicht mehr grundsätzlich umschrieben, sondern primär als Ausgangspunkt für die angestrebte Leistungssteuerung analysiert werden.

Technisch gesehen wurden durch die WoV in der Schweiz die Ressourcenhaushalte durch Produktgruppenbudgets 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. Nebst das "Was?" trat das "Wie viel?". Eben diese Information wurde in Leistungsvorgaben oder -vereinbarungen festgehalten, meist operationalisiert in Indikatoren oder Kennzahlen.

Die Schweiz übernahm das Konzept der Leistungsbudgets im Wesentlichen von den Vorbildern in Neuseeland und den Niederlanden.

Damit wurde den politischen Gremien eine Vielzahl an neuen Informationen zu den Leistungen des Staates zur Verfügung gestellt. Mit diesen Informationen sollte es heute möglich sein, politisch auf die Leistungen und Wirkungen des Staates Einfluss zu nehmen.

Wie unabhängige Evaluationen der ersten Versuche zeigten, wurden zwar die Instrumente eingeführt und formell angewendet, aber der Aufbau der entsprechenden Informationssysteme nahm deutlich mehr Zeit in Anspruch als erwartet (Econcept 2000). Auch wenn insgesamt die Umsetzung in verschiedenen Kantonen als mehrheitlich positiv gewertet wurde, stellten Rieder und Farago (2000) in einer vergleichenden Evaluation zum Abschluss etlicher Versuchsphasen fest, dass die Zieldiskussion bei einem Teil der Ämter ungenügend geblieben sei. Nur etwa die Hälfte der untersuchten Ämter hätten ihre Leistungsziele systematisch diskutiert. Ausserdem sei eine klare Führungsrolle der Regierungen wünschenswert, aber noch zu wenig erkennbar.

Daraus kann abgeleitet werden, dass die angestrebte Wirkungsorientierung mit der rein jährlichen Finanz- und Leistungssteuerung nicht erreicht wurde. Um der eher kurzfristigen Ausrichtung der Leistungssteuerung entgegen zu wirken, empfahl der Evaluator des Kantons Aargau, "Planung und Controlling auf Departements- und Regierungsebene [zu] stärken" (Econcept 2000, S. 35). Gleichzeitig sei eine bessere Messung der Wirksamkeit sicher zu stellen. Im übrigen spricht sich allerdings keine der

⁶ Die konzeptionellen Ansätze der mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung werden sehr unterschiedlich bezeichnet: u.a. als Mid-term Budgeting (Matheson 2002); Pluri-annual Budgeting (Tarschys 2002); Strategic Budgeting (Meyers 1994).

Evaluationen der ersten Phase (bis 2000) zur mittelfristigen Planungsperspektive aus (vgl. die Übersicht bei *Rieder/Lehmann* 2002), was wir als Zeichen dafür werten, dass dies zu der Zeit kein direktes Anliegen war.

Nebst den einjährigen werden im Rahmen von WoV-Projekten vereinzelt auch mehrjährige Leistungsaufträge, kombiniert mit den entsprechenden Globalbudgets, eingesetzt. 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 (*Müller* 2005). Ausserdem können die verschiedenen Politikbereiche gestaffelt diskutiert werden.

4.2 Das Konzept des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP)

Im Folgenden wollen wir die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung und damit das Instrument des IAFP genauer betrachten. Zudem wird das Zusammenspiel von politischer Schwerpunktplanung und flächendeckender Planung auf Management-Ebene thematisiert.

In der Praxis hatte sich schon früh die Erkenntnis durchgesetzt, dass Wirkungen nicht auf Basis der jährlichen Globalbudgetierung 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 - z.B. im Bereich der mittelfristigen Steuerung - verwenden. In diesem Sinne kann die mittelfristige Leistungssteuerung als eine zweite Welle der WoV-Reform angesehen werden.

Für die Schweiz wurde im Umfeld der "St.Galler Schule" (*Schmidt* 2008) um das Jahr 2000 ein Konzept für eine mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung entwickelt und publiziert (*Brühlmeier u.a.* 2001), das unter anderem Ausfluss aus laufenden Projekten in der Praxis war. Dieses Konzept sieht eine Kombination von verschiedenen Steuerungsinstrumenten vor, die unterschiedlichen Zwecken dienen sollen und die vor allem einen unterschiedlichen Steuerungsfokus einnehmen. Der Hauptzweck dieser mittelfristigen Steuerung ist allerdings 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 (*Schedler* 1998): 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 andererseits den Blick über die Jährlichkeit hinaus in den weiteren Raum zu werfen.

Das St.Galler Konzept der politischen Planung geht von einer Zweiteilung der mittelfristigen Planung aus (*Brühlmeier u.a.* 2001, S. 111 ff.):

- 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 so genannte *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 ausserdem ein flächendeckender (d.h. alle Aufgaben umfassender) *Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (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.

Mit diesen zwei Instrumenten sollte die Möglichkeit geschaffen werden, 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 wieder zu finden sein. Dieser wiederum entsteht 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.

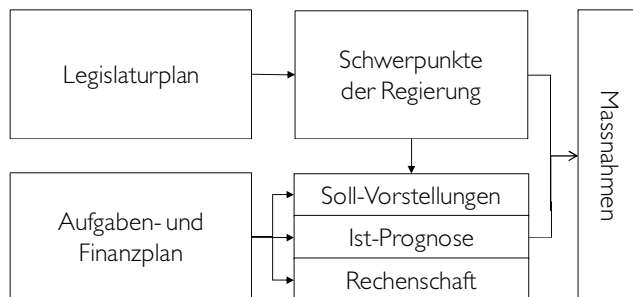


Abbildung 5: Module und Inhalte der mittelfristigen Planung

Diese Art der politischen Planung unterscheidet sich von früheren Ansätzen, z.B. dem PPBS, indem sie bewusst einen hohen Grad an politischer Rationalität zulässt (Brühlmeier u.a. 2001, S. 18 ff.; Haldermann 2006). 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 hinaus gehenden 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, beispielsweise mit Planungsaufträgen.

Beim Legislaturplan handelt es sich also um ein politisches Programm der Regierung. Der IAFP hingegen ist als Management-Programm der Exekutive zu verstehen. Während die Legislaturplanung den Fokus auf bestimmte ausgewählte Aspekte legt, ist der IAFP ein konsolidiertes und flächendeckendes Instrument. Ein weiterer Unterschied zwischen Legislaturplan und IAFP ist ausserdem in der Überarbeitung der beiden Dokumente auszumachen. Beim Legislaturplan handelt es sich um ein statisches Instrument. Er wird zu Beginn einer Legislaturperiode von der Regierung erarbeitet und gilt darauf für die gesamte vierjährige Periode. Der IAFP aber ist ein dynamisches Instrument. Er wird jährlich überarbeitet und unterliegt damit einer rollenden Planung. Schliesslich unterscheiden sich die beiden Instrumente auch in ihrer Feedback-Funktion. In der Regel wird der Legislaturplan erst nach Abschluss der vierjährigen Legislaturperiode evaluiert und die darin gesteckten Ziele auf ihr Erreichen überprüft. Dies geschieht meist in Form eines Schlussberichts der Regierung. Falls im Rahmen

des Legislaturplans Meilensteine definiert wurden, ist es möglich, dass bspw. nach der Hälfte der Legislaturperiode eine Zwischenfazit erhoben wird. Im Gegensatz dazu stellt der IAFP eine laufendes Feedback-Instrumentarium dar. Im Sinne eines Monitorings ermöglicht er die jährlich Überprüfung der Ziel- und Wirkungserreichung.

Unten aufgeführte Tabelle zeigt noch einmal die Unterschiede zwischen Legislaturplan und IAFP auf.

Legislaturplan	IAFP
• Politisches Programm der Regierung • Konzentration auf Veränderungen • statisch: alle 4 Jahre • ev. Meilensteine, sonst Schlussbericht	• Management-Programm der Regierung • konsolidiert, d.h. gesamter Katalog • dynamisch: rollend • laufender Feedback i.S. eines Monitoring

Tabelle 5: Unterschiede zwischen Legislaturplan und IAFP

Legislaturplan und IAFP haben neben der bereits erwähnten Funktion als Politisches Programm bzw. Management-Programm der Regierung auch eine Kommunikationsfunktion. Zusammen mit einem unter Umständen formulierten langfristig orientierten Leitbild dienen sie dazu, der Öffentlichkeit und dem Parlament die Ziele der Regierungs- bzw. Verwaltungstätigkeit näher zu bringen. 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.

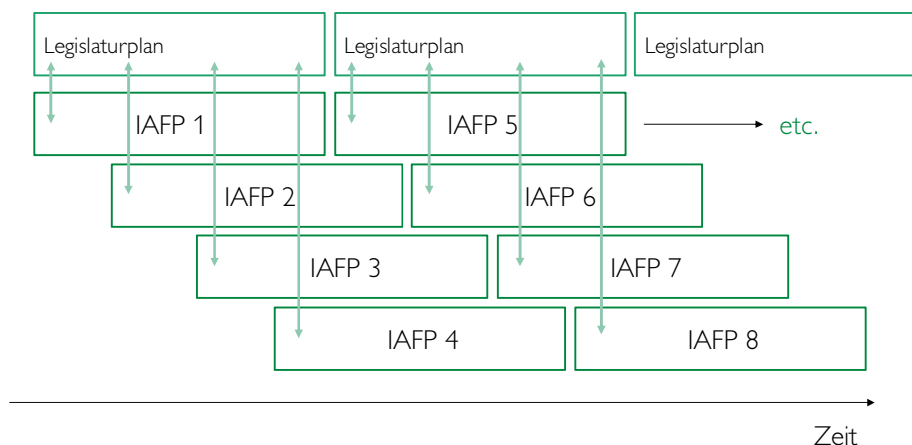


Abbildung 6: Zeitliches Zusammenspiel von Legislaturplan und IAFP

In den vorangehenden Textabschnitten wurde bereits ersichtlich, dass Legislaturplan und IAFP sowohl inhaltlich als auch zeitlich zusammenspielen. Der Legislaturplan gibt dabei mit den in ihm formulierten Zielen den Rahmen und die Schwerpunkte für den IAFP vor. Der jährlich überarbeitete IAFP muss daher auch im zweiten, dritten und vierten Jahr der Legislaturperiode auf die Vorgaben, welche der Legislaturplan vorgibt, eingehen.

4.3 Die verschiedenen 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:

Der IAFP als Instrument des politischen Agenda Setting: Möchte die Exekutive bestimmte Themen mittelfristig angehen, so kann sie dies im IAFP signalisieren, indem 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 (Schedler 1998) zwischen Exekutive und Legislative. 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." (Regierungsrat des Kantons Luzern, S. 25)

Der IAFP als Führungsinstrument der Exekutive: 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.

Der 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 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.

Der IAFP als Nachschlagewerk (Telefonbuch): 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" (Regierungsrat des Kantons Luzern, S. 25).

Der 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.

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 Setting, die aktiver genutzt wird. Hier besteht aber noch grosser Forschungsbedarf, denn zuverlässige Untersuchungen dazu sind uns keine bekannt.

5 Zehn Schritte zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung

Um den Bedürfnissen der praktischen Anwendung gerecht zu werden, wird dieser Leitfaden in zehn Schritten einen pragmatischen Ansatz zur Einführung einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung aufzeigen. Wir unterscheiden dabei nicht zwischen der erstmaligen Einführung und der Anpassung bzw. Aktualisierung eines bereits bestehenden integrierten Aufgaben- und Finanzplans. Selbst wenn ein IAFP bereits eingeführt ist, kann es sinnvoll sein, in periodischen Abständen seine grundsätzliche Struktur zu hinterfragen und allenfalls anzupassen.

Zu jedem Schritt beschreiben wir seinen Zweck, die Akteure und deren Aktivitäten, und wir zeigen - wo sinnvoll - Varianten auf, aus denen in der Praxis ausgewählt werden kann. Schliesslich fügen wir ein Beispiel aus der Praxis bei, welches den entsprechenden Schritt konkret illustrieren soll und mögliche Umsetzungen vorstellt.

Die ersten vier Schritte des Leitfadens, also die Schritte "Grundsatzentscheide der politischen und der Verwaltungsführung sicherstellen", "Aufgabenbereiche definieren", "Mengen- und Qualitätstreiber pro Aufgabenbereich identifizieren" sowie "Voraussichtliche Entwicklung der Mengen- und Qualitätstreiber abschätzen" 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 so lange die finanziellen Mittel ausreichen, die geplanten Aufgaben zu finanzieren. Bei Sparrunden determiniert meistens der finanzielle Spielraum die Volumina der Aufgaben.

5.1 Grundsatzentscheide der politischen und der Verwaltungsführung sicherstellen

Ohne den nachhaltigen Willen der politischen Führung sowie der Verwaltungsführung ist die Einführung einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung nicht möglich. Zudem ist für die Einführung eines IAFPs oftmals eine Gesetzesanpassung - und damit einhergehend eine entsprechende Mehrheit im Parlament von Nöten. Der Anstoss zur Einführung eines IAFPs geht nicht selten von der Verwaltungsführung aus. Diese steht dann vor der Herausforderung, die politischen Akteure von den Vorteilen einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung zu überzeugen.

Der **Zweck** dieses ersten Schrittes ist es, in Vorbereitung dieses doch aufwändigen Projektes die politische und die Verwaltungsführung so weit zu informieren, dass sie sich über die grundsätzliche Ausrichtung des IAFP ausspricht. Die zentralen **Akteure** sind demnach die Exekutive und die Verwaltungsführung, meist in Zusammenarbeit mit einem Ausschuss der Legislative. In einem vorbereiteten Teil sind insbesondere folgende Fragen zu beantworten:

- a. Weshalb soll ein IAFP eingeführt werden? Was soll die Funktion des IAFP im politisch-administrativen Führungs- und Entscheidungsprozess sein?
- b. Welche Veränderungen sollen durch den IAFP - im Vergleich zu den heutigen Instrumenten - herbei geführt werden?
- c. Wie soll das Parlament miteinbezogen werden? (vgl. 5.7 IAFP beschliessen)
- d. Wie sollen IAFP und Budget zusammenspielen? (vgl. 6 Budgetierungs-Zeitplan und Aktualisierung des IAFP)
- e. Welche Planungs- und Rechenschaftsinstrumente können allenfalls durch den IAFP ersetzt werden?

In der Praxis hat es sich bewährt, diese erste Phase durch einen externen Moderator begleiten zu lassen. Es muss davon ausgegangen werden, dass nicht alle Mitglieder einer Exekutive sowie deren Verwaltungskader auf demselben Wissensstand sind, was die bisherigen Führungs- und Steuerungsinstrumente betrifft. Daher ist in einem gemeinsamen Workshop die aktuelle Situation zu analysieren, bevor der IAFP eingehend erläutert wird. Schliesslich ist es notwendig, dass die Exekutive die Möglichkeiten und Grenzen des IAFP erkennt und beurteilen kann, ob sie sich auf das Projekt einlassen möchte.

Zentral ist in dieser Phase jedoch nicht nur, dass inhaltliche Grundsatzentscheide gefällt werden. Ebenso wichtig ist es, die Erwartungen und Befürchtungen im Zusammenhang mit dem Projekt transparent zu machen. So kann es beispielsweise sein, dass es in einem Gemeinwesen Tabu-Bereiche gibt, die nicht verändert werden sollen. Diese Tabus müssen angesprochen werden, und es müssen Wege gefunden werden, um das aktive Engagement aller Verantwortlichen sicherzustellen.

Bestimmen Sie eine Projektgruppe, welche bei der Einführung des IAFPs federführend ist und somit als Anlaufstelle für interessierte aber auch skeptische Akteure aus dem politischen Umfeld und der Verwaltung dient.

In der Praxis lassen sich zwei verschiedene **Varianten** in dieser Phase beobachten:

- a. *Früher Einbezug der Legislative:* Um von Anfang an wichtige Meinungsträger in der Exekutive in das Projekt einzubinden und die Anliegen des Parlaments aufzunehmen, hat ein Ausschuss des Parlamentes Einsitz in der Projektgruppe. Der Nachteil dieser Lösung besteht darin, dass der Findungsprozess selbst bereits Gegenstand politischer Grabenkämpfe werden kann.
- b. *Modellentwicklung in der Exekutive:* Um zu einer kohärenten Vorstellung des IAFP zu gelangen, kann die Exekutive eine erste Findungsphase im kleineren Rahmen durchführen. Ziel dieses Vorgehens ist es, gegenüber der Legislative mit einem runden, in sich stimmigen Bild aufzutreten. Auch in dieser Variante ist das Parlament über die geplanten Reformen zu informieren. Es wird aber weniger direkt an der konkreten Ausgestaltung des IAFP beteiligt.

Praxisbeispiel

Im Rahmen der Einführung des Neuen Bundesrechnungsmodells (NRM) wurde das Parlament bewusst von Anfang an in den Prozess mit eingebunden. Die Modellentwicklung selbst war teilweise sehr technisch, so dass sie in einer spezialisierten Projektgruppe stattfand.

In der Projektorganisation der Phase "Grundmodell" findet sich jedoch die "Begleitgruppe FIKO", die regelmässig konsultiert wurde, und die über wichtige Gestaltungselemente des NRM diskutierte. Diese bestand aus Mitgliedern der Finanzkommissionen beider eidgenössischen Räte. Dies ermöglichte es der Projektgruppe, Anregungen aus dem Parlament früh aufzunehmen.

Am Schluss dieses ersten Schrittes sollte als dessen **Ergebnis** die Verwaltungsführung und die Exekutive hinter der Einführung einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung stehen, und die wichtigsten Eckwerte seines geplanten Einsatzes sollten geklärt sein. Nicht immer ist dies nach einer einmaligen "Übung" der Fall. Vor allem während oder nach Ablauf einer Pilotphase können Projekte zur Verwaltungsreform auf Widerstand treffen.

5.2 Aufgabenbereiche definieren

In einem nächsten Schritt sind die verschiedenen Aufgabenbereiche der Verwaltung genau zu definieren. Der **Zweck** dieses Schrittes besteht in der Festlegung der Steuerungsfelder im IAFP: die Aufgabenbereiche, die hier definiert werden, sind später Gegenstand politischer Diskussionen und Weichenstellungen. Ziel ist es, dass eine Übersicht über sämtliche Aufgaben der Verwaltung erstellt wird, denn der IAFP soll ja flächendeckend eingesetzt werden. Eine sorgfältige Definition der Aufgabenbereiche ist nicht nur Grundlage für die Planung, sondern dient auch dazu, mögliche Doppelnennungen von Aufgaben durch zwei oder mehrere Dienststellen zu vermeiden.

Die wichtigsten **Akteure** sind die einzelnen Exekutivmitglieder mit den Amtsleiterinnen und Amtsleitern sowie die Finanzverwaltung (für die spätere Gliederung der Finanzplanung) und, falls eingesetzt, die Projektgruppe die sich mit der Einführung der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung befasst. Im Sinne einer ersten Auslegeordnung halten die Amtsleiterinnen und Amtsleiter fest, welche Aufgaben ihr Amt zu erfüllen hat. In einer ersten Planungskonferenz werden die einzelnen Aufgabenbereiche mit allen an diesem Schritt beteiligten Akteuren besprochen und aufeinander abgestimmt.

In der Praxis finden sich verschiedene **Varianten** der Aufgabendefinition:

- a. Die Aufgabenbereiche orientieren sich an bestehenden Zuständigkeiten in der Exekutive oder der Verwaltung. Mit anderen Worten: Die bestehende Organisationsstruktur gibt die Grenzen der Aufgabenbereiche vor. Der Vorteil dieser Variante besteht darin, dass klare Verantwortlichkeiten für die Ergebnisse definiert sind. Nachteilig kann sie sich auswirken, wenn Aufgaben über die Organisationsgrenzen hinweg zu erfüllen sind, und wenn dabei niemand die Verantwortung für deren Erfüllung trägt.
- b. Die Aufgabenbereiche werden ungeachtet der bestehenden Organisationsstruktur definiert. Der Vorteil dieser Variante ist die ganzheitliche Betrachtung einer Aufgabe, im Idealfall verbunden mit einer Art "Produktverantwortung" für die Aufgabe. Schwierig kann allerdings die Koordination zwischen den Teil-Organisationen sein, die an der Aufgabenerfüllung mitwirken.

Für kleinere Gemeinwesen kann es hilfreich sein, sich bei diesem Schritt an der funktionalen Gliederung des Budgets zu orientieren. WoV-Kantone und Gemeinden, die bereits über Produkte und Produktgruppen verfügen, können die Aufgabenbereiche auf diesen aufbauen.

In der Definition von Aufgaben empfiehlt es sich, die Aufgabenbereiche in nach aussen wirkende Geschäfts- (vgl. Tabelle 6) und nach innen wirkende Supportbereiche (vgl. Tabelle 7) zu unterteilen. Auch interne Aufgaben gehören in einen integrierten Aufgaben- und Finanzplan, wenn sie von politischem Interesse sind und entsprechend mittelfristig gesteuert werden sollen.

Als **Ergebnis** dieses zweiten Schrittes liegt eine flächendeckende Erfassung sämtlicher Aufgaben aller Dienststellen des Gemeinwesens und deren Unterteilung in Aufgabenbereiche vor. Die Praxis dazu, wie viele Aufgabenbereiche definiert werden, ist uneinheitlich. Im Kanton Aargau wurde von 34 Aufgabenbereichen ausgegangen, beim Bund denkt man an ca. 80 Bereiche. Letztlich hängt die Entscheidung auch davon ab, welchen Bezug der IAFP zur Budgetierung haben wird (siehe den Schritt 11).

Praxisbeispiel

In seinem Aufgaben- und Finanzplan für die Jahre 2010 - 2013 orientiert sich der Kanton Aargau an der bestehenden Organisationsstruktur (Variante a), gegliedert nach Departementen und dazu gehörigen Aufgabenbereichen. In den zwei unten aufgeführten Auszügen sind die Aufgabenbereiche des Departements Bau, Verkehr und Umwelt abgebildet. Insgesamt finden sich 42 solcher Bereiche.

Departement Bau, Verkehr und Umwelt	
610	Raumentwicklung und Recht
615	Energie
620	Umweltschutz
625	Umweltentwicklung
630	Umweltsanierung
635	Verkehrsangebot
640	Verkehrsinfrastruktur
645	Wald, Jagd und Fischerei

Pro Aufgabenbereich sind dann die entsprechenden Produktgruppen aufgeführt. Das untenstehende Beispiel zeigt die Produktgruppen im Aufgabenbereich Raumentwicklung und Recht.

AUFGABENSTRUKTUR		
Aufgabenbereich	610	Raumentwicklung und Recht
Produktgruppen	61010	Kantonale Entwicklung
	61020	Regionale + kommunale Entwicklung
	61030	Koordination Bauvorhaben
	61040	Recht

5.3 Mengen und Qualitätstreiber pro Aufgabenbereich identifizieren

Die Identifikation und Definition von Mengen und Qualitätstreibern hat zum **Zweck**, die mittelfristige Entwicklung eines Aufgabenbereichs abschätzen zu können. Mengentreiber sind Faktoren, welche den Umfang, eben die Menge, der zu erbringenden Leistungen beeinflussen. Qualitätstreiber beeinflussen das Qualitätsniveau der Leistungen. Beide haben damit einen Einfluss auf die Kosten, welche mit der Aufgabenerfüllung verbunden sind. Die Beschäftigung mit Mengen- und Qualitätstreibern hilft somit auch, direkt Kostentreiber zu identifizieren. Zudem können mit ihnen die Folgen von politischen Entscheidungen frühzeitig erkannt und entsprechende Anpassungen bzw. Massnahmen vorgenommen werden.

Federführende **Akteure** bei der Identifikation der Mengen- und Qualitätstreiber sind die Amtsleitungen mit ihren Mitarbeitenden, denn nur sie kennen ihren Aufgabenbereich ausreichend, um die richtigen Schwerpunkte in diesem Schritt zu legen. Die Amtsleiter definieren dabei jeweils Mengen- als auch Qualitätstreiber für ihre Dienststelle. Die entsprechenden Vorschläge aus den einzelnen Ämtern werden dann in Absprache mit der Projektgruppe optimiert.

Aufgabenbereich	Leistungen	Mengentreiber	Qualitätstreiber
Schule	Schulunterricht Mittagsbetreuung	Anzahl Schüler Anzahl Klassen	Klassengrössen Förderklassen
Tiefbau	Strassenunterhalt Strassenneubau	Länge Strassennetz pro Typ	Unterhalts-Standards
Altersbereich	Pflege	Anzahl Pflegebedürftige nach Kategorien	Pflegestandards
Sozialhilfe	Beratung	Einkommensschichtung Arbeitslosigkeit	Sozialstandards Höhe der Unterstützungs- leistungen

Tabelle 6: Beispiele für Mengen- und Qualitätstreiber externer Leistungen

Aufgabenbereich	Leistungen	Mengentreiber	Qualitätstreiber
Hausdienst	Reinigung Einfache Instandhaltung	Anzahl Arbeitsplätze Belegungsstandards	Pflegeintensität Reaktionszeiten
Personaldienst	Personalentwicklung Personalgewinnung	Anzahl Personalmutationen	HR Standards Reaktionszeiten
Informatikdienst	Büroautomation Netzwerk	Anzahl PC Arbeitsplätze Anzahl Hostings	Verfügbarkeiten Individualisierung
Finanzdienste	Zahlungen Finanzplanung	Anzahl Mandanten Anzahl Transaktionen	Aktualisierungsgrad Reporting-Intensität

Tabelle 7: Beispiele für Mengen- und Qualitätstreiber interner Leistungen

Basis für die Erarbeitung von Mengen- und Qualitätstreibern ist eine Vorstellung davon, was die Leistungen (oder Aufgaben, Produkte) eines Aufgabenbereichs sind.

Wir empfehlen als optimale Variante, die Mengen und Qualitätstreiber in beeinflussbare und nicht-beinflussbare Treiber zu unterteilen. Beeinflussbare Treiber bezeichnen dabei Grössen, die innerhalb des Gemeinwesens zu finden sind und somit vom Gemeinwesen selber direkt oder zumindest indirekt beeinflusst werden können (z.B. Verfügbarkeit von IT-Netzwerken). Externe Treiber hingegen sind ausserhalb des Einflussbereichs des Gemeinwesens (z.B. Anzahl Schüler). Sie beeinflussen die Leistungserbringung, können vom Gemeinwesen jedoch nur beschränkt gesteuert bzw. beeinflusst werden.

Aus diesem Schritt resultieren für jeden Aufgabenbereich definierte Mengen- und Qualitätstreiber, mit deren Hilfe die zukünftige Aufgabenentwicklung abgeschätzt werden kann.

Die bisher ausgeführten Arbeiten sind primär bei der Konzeption und Implementation des IAFP durchzuführen. Ist der IAFP einmal eingeführt, so gilt es die in den Schritten eins bis drei getroffenen Entscheide zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

Praxisbeispiel

Im IAFP des Kantons Aargau wird zwischen Umfeld- und Leistungskennzahlen unterschieden. Das Beispiel unten stammt aus dem Aufgabenbereich Energie und zeigt die für die Aufgabenerfüllung relevanten aber nicht oder kaum beeinflussbaren Umfeldkennzahlen und die Leistungskennzahlen, welche direkt oder zumindest indirekt beeinflusst werden können.

KENNZAHLEN		Einheit
	Umfeldkennzahlen	
615KU0004	Schweizerischer Endenergieverbrauch absolut (s. Fussnote)	TJ
615KU0005	Schweizerischer Bruttoverbrauch an erneuerbaren Energien (s. Fussnote)	TJ
615KU0006	CO ₂ -Emissionen Schweiz (Tonnen pro Jahr)	Mio.
	Leistungskennzahlen	
615KL0001	Beurteilen Baugesuche von Energieleitungen	Anzahl
615KL0002	Stellungnahmen / Verfügungen Energieleitungen / Mobilfunkantennen	Anzahl
615KL0005	MINERGIE Zertifizierungen von Gebäuden im Kanton Aargau, Bestand Ende Jahr	Anzahl
615KL0007	Jährliche Zunahme der energetischen Wirkung durch Unterstützungsmassnahmen	MWh/Jahr
615KL0008	Aufwand für Energieberatungen, Auskünfte durch die Fachstelle Energie auf Gemeinde- und Regionalebene	Stunden

5.4 Entwicklung der Mengen- und Qualitätstreiber abschätzen

Nachdem die Mengen- und Qualitätstreiber identifiziert sind, erfolgt als nächster Schritt die Abschätzung der Entwicklung ebendieser für die Planjahre des IAFPs. **Zweck** dieses Schrittes ist es, die quantitative und qualitative Aufgabenentwicklung als Grundlage zur Einschätzung von Kostenfolgen zu erkennen. Die aus der erwarteten Entwicklung der Mengen- und Qualitätstreiber gewonnenen Daten ermöglichen die Früherkennung von Trends und Entwicklungen und damit ein frühzeitiges Handeln und proaktives Vorgehen des Gemeinwesens. Auch wenn bisher ohne integrierte Aufgaben- und Finanzplanung gearbeitet wurde, ist die Abschätzung von erwarteten Entwicklungen bestimmt nicht neu. Wie bereits erwähnt, finden sich in den "traditionellen" Finanzplänen ebenfalls Daten zur zukünftigen Entwicklungen von relevanten Grössen, beispielsweise der erwartete Steuerertrag.

Die grösste inhaltliche Kompetenz liegt bei den Amtsleiterinnen und Amtsleiter bzw. ihre Mitarbeitenden als hauptsächliche **Akteure** dieses Schrittes. Für alle ihr Amt betreffenden Mengen- und Qualitätstreiber müssen die Entwicklungen abgeschätzt werden. Zur Abgleichung mit gesamtwirtschaftlichen Daten oder statistischen Werten (z.B. erwartetes Bevölkerungswachstum) ist eine Zusammenarbeit mit den entsprechenden Stellen, so etwa dem Finanzdepartement oder dem statistischen Amt, unabdingbar. Ausserdem sind hier auch erwartete Anpassungen von Vorschriften, z.B. eigenes oder übergeordnetes Recht, in die Planung aufzunehmen.

Auch zu diesem Schritt sind mehrere **Varianten** denkbar, wie etwa:

- Aufgabenbezogene Entwicklungsabschätzung:* Die Entwicklungen der verschiedenen Aufgaben werden primär dezentral abgeschätzt, so dass die jeweiligen Spezialisten pro Aufgabenbereich dessen mittelfristigen Aussichten in die Exekutive bringen.
- Gemeinwesenbezogene Entwicklungsabschätzung:* Die Exekutive erarbeitet in speziellen Sitzungen oder Workshops Szenarien, wie sich das Gemeinwesen insgesamt entwickeln könnte. Sie stützt sich dabei auf Informationen, die ihr aus der Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Die Verwaltungsabteilungen leiten daraus für ihren jeweiligen Aufgabenbereich mögliche Entwicklungen ab.

In der Praxis ist auch eine Kombination beider Varianten denkbar. In beiden Varianten gilt es zwei Aufgaben zu erledigen. Erstens ist im Umfeld des Gemeinwesens (Umwelt, Gesellschaft, Technologie, Recht, usw.) nach Veränderungen zu suchen, welche sich auf die Leistungsmenge oder -qualität auswirken könnten. Beispielsweise könnten neue Umweltvorschriften die Prüfung von Baugesuchen verlängern und damit die Bearbeitungskapazitäten verringern. Neben diesen externen Veränderungen, die meist nicht beeinflusst werden können, sind die bereits beschlossenen oder wahrscheinlichen internen Veränderungen zu berücksichtigen. Auch hier gilt es die Konsequenzen bezüglich Menge und Qualität abzuschätzen.

Als **Ergebnis** dieses Schrittes liegt eine flächendeckende, d.h. das gesamte Aufgabenspektrum der Verwaltung abdeckende, mittelfristige Aufgabenplanung vor.

Praxisbeispiel

Der Kanton St. Gallen betreibt seit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplans im Jahr 2009 ein Umweltmonitoring, welches in ausgewählten Themen Daten zur erwarteten Entwicklung der Mengen- und Qualitätstreiber liefert. Diese Daten sollen der Regierung dazu dienen, mögliche Veränderungen und notwendige Massnahmen frühzeitig zu erkennen. Das Umweltmonitoring erfasst allerdings nicht sämtliche Aufgabenbereiche, sondern beschränkt sich auf ausgewählte Aspekte.

Nachdem die für die Aufgabenplanung notwendigen Schritte vollzogen sind, gilt es in den nächsten Schritten die aus der Aufgabenplanung gewonnen Erkenntnisse auf die Finanzplanung anzuwenden und die beiden Planungen miteinander abzugleichen. Natürlich bestimmt nicht alleine die Entwicklung der Aufgaben die Planung der Finanzen, dafür sind diese zu sehr von der Budgetrestriktion abhängig. Trotzdem hat die erwartete Entwicklung der Aufgaben einen grossen Einfluss auf die Finanzplanung. Wird beispielsweise aufgrund eines grösseren Bevölkerungswachstums mit einem starken Anstieg der Schülerzahlen (als nicht-beeinflussbarer Mengentreiber) gerechnet, schlägt sich dies logischerweise auch in den Finanzen nieder.

5.5 Aufgaben- und Finanzentwicklung vergleichen

Im "traditionellen" System mit Finanz- und Legislaturplan findet - wenn auch in der Regel auf Stufe Gemeinwesen - eine Abschätzung der Finanzentwicklung statt. Im Rahmen der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung beschränkt sich diese nicht mehr auf grössere Veränderungen oder gesamtwirtschaftliche Einflüsse, sondern passt sich der Struktur der in Schritt zwei definierten Aufgabenbereiche an. Der **Zweck** dieses Schrittes besteht in der Bereitstellung von Information zum erwarteten finanziellen Handlungsspielraum bzw. zum notwendigen Handlungsbedarf der Exekutive.

Die hauptsächlichen **Akteure** hier sind die Finanzverwaltung bzw. das Finanzdepartement, die Departements-Sekretariate und die Amtsleiterinnen und Amtsleiter, welche gemeinsam die Daten der erwarteten finanziellen Entwicklung für die verschiedenen Aufgabenbereiche bereitstellen. Federführend bei der Angleichung der Aufgaben- und Finanzentwicklung sollte die Finanzabteilung des Gemeinwesens sein. Allerdings ist der Prozess ein Zusammenspiel ebendieser mit den einzelnen Ämtern bzw. Amtsvorstehern. Dieser Schritt unterscheidet sich also in Bezug auf die beteiligten Akteure kaum vom Vorgehen unter dem traditionellen Regime.

Als **Ergebnis** soll pro Aufgabenbereich die erwartete Entwicklung der Aufwand- und Ertragsseite zur Verfügung stehen, welche den finanziellen Handlungsspielraum und allfälligen Handlungsbedarf aufzeigt. Dazu werden für jeden Aufgabenbereich die finanziellen Konsequenzen aus der voraussichtlichen Entwicklung der jeweiligen Aufgaben abgeleitet. Dabei sollen sowohl Entwicklungen auf der

Aufwand- als auch auf der Ertragsseite berücksichtigt werden. Schliesslich werden die einzelnen Planungen der Aufgaben und Finanzen miteinander abgeglichen und zu einer Gesamtsicht verdichtet. Am Schluss dieses Schrittes soll ein Entwurf der flächendeckenden Aufgaben- und Finanzplanung als Basis für die politische Prioritätensetzung vorliegen.

Auch bei diesem Schritt stehen mehrere **Varianten** für das Vorgehen zur Verfügung:

- a. *Finanzentwicklung als Ausgangspunkt:* Gerade bei kleineren Gemeinwesen dürfte es pragmatisch sein, wenn die Finanzverwaltung die Federführung für diesen Schritt behält. Ausgehend von der Finanzplanung werden die Amtsleitungen aufgefordert, absehbare Änderungen im Aufgabenbereich einzugeben, so dass die Aufgaben- und Finanzplanung entsprechend angepasst werden kann.
- b. *Aufgabenentwicklung als Ausgangspunkt:* In grösseren Gemeinwesen wie Städten und Kantonen sind auf Stufe Amt genügend Know-how und Ressourcen vorhanden, so dass die absehbare Aufgabenentwicklung selbständig geplant und deren finanzielle Konsequenzen berechnet werden können. Diese Zahlen werden dann an die Finanzverwaltung weitergeleitet.

Soll der IAFP seinen Beitrag an eine kosten- und leistungsbewusste Verwaltungsführung leisten, so ist - eine minimale Grösse vorausgesetzt - die Variante b vorzuziehen. Die Fähigkeit, die relevanten Aufgabenentwicklungen auf mittlere Frist abzuschätzen und die dabei entstehenden Kostenfolgen zu ermitteln, kann und sollte in der Amtsführung entwickelt werden.

Praxisbeispiel

Die Stadt Gossau (SG) führte im Rahmen der Erarbeitung des IAFP für die Jahre 2011-2015 eine Planungskonferenz durch. Als Datengrundlage für die aus dieser Konferenz gezogenen Schlüsse bezüglich der erwarteten Entwicklungen dienten dabei die Aufgabenbeschreibungen der Amtsleiterinnen und Amtsleiter. Zudem sind diese Beschreibungen Grundlage für die Erarbeitung eines einheitlichen Detaillierungsgrades sämtlicher Aufgaben.

In beiden Varianten hat sich in der Praxis die Durchführung einer Planungskonferenz bewährt. Mit der Planungskonferenz werden zwei Ziele verfolgt. Erstens werden die Entwicklungen und geplanten Vorhaben zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen abgestimmt, damit bereichsübergreifende Vorhaben in allen Aufgabenbereichen berücksichtigt sind, aber auch nicht doppelt erfasst werden. Zweitens wird eine Gesamtsicht über die finanziellen Konsequenzen erstellt und diskutiert. Kennzahlen die in diesem Zusammenhang diskutiert werden sollten, sind der Selbstfinanzierungsgrad, die Verschuldungsquote, sowie das Verhältnis von Aufwand- und Ertragswachstum. An der Planungskonferenz sind meist die Exekutive und das Verwaltungskader gemeinsam anwesend. Wichtig ist, dass an der Planungskonferenz selbst keine politischen Prioritäten gesetzt werden. Diese sind Gegenstand des nächsten Schritts.

5.6 Politische Prioritäten setzen

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 Aufwandsteigerung und mehr Investitionsbegehren als tatsächlich realisierbar sind. Der **Zweck** dieses Schrittes ist es, im Konzert dieser Begehrlichkeiten jene Vorhaben heraus zu arbeiten, die für die zukünftige Entwicklung eines Gemeinwesens von besonderer Bedeutung sind. Politisch unangenehm ist dabei die Tatsache, dass jede Priorität auch Posterioritäten 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.

Der zentrale **Akteur** im traditionellen System der mittelfristigen Planung mit Regierungs- bzw. Legislaturprogramm und Finanzplan ist die Exekutive. Sie legt die politischen Schwerpunkte fest und nutzt diese Instrumente für ihre politische Führung. Auch die Erarbeitung des IAFP ist primär Sache der Exekutive, da sie die politischen Prioritäten setzt. Die Abschätzung der Auswirkungen dieser Beschlüsse auf die mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung erfolgt dann durch die Finanzabteilung in Zusammenarbeit mit den von den Folgen des Schwerpunktes betroffenen Ämtern bzw. deren Amtsleitern.

Für die Festlegung politischer Prioritäten sind verschiedene **Varianten** in der Praxis gängig:

- a. *Strategie-Workshops der Exekutive*: Die Prioritäten der kommenden Jahre werden in einer oder mehreren Klausuren der Exekutive für das ganze Gemeinwesen festgelegt. Die Exekutive kann sich dabei von externer Seite moderieren lassen und die Entscheidungsvorbereitung durch bewährte Instrumente des strategischen Managements unterstützen.
- b. *Prioritäten pro Departement / Direktion*: Um die verschiedenen Departemente gleichwertig in die Prioritätenliste aufzunehmen, wird nicht für das ganze Gemeinwesen umfassend, sondern innerhalb der Departemente priorisiert. Denkbar ist hier, jedem Departement eine finanzielle Netto-Vorgabe zu machen, die durch Priorisierung zu erreichen ist.
- c. *Wünschbares vs. Machbares*: Eine Frage, die sowohl in Variante a wie auch in Variante b zu beantworten sein wird, ist die Grundsätzlichkeit des Vorgehens. Wünschbar wäre es, wenn eine Priorisierung von Aufgaben rein nach Massgabe der mittelfristigen Wirkungsoptimierung erfolgte - politisch machbar ist hingegen oft eine Priorisierung, die sich auf kurzfristig beeinflussbare Grössen fokussiert.

Praxisbeispiel

Auf der Suche nach Aufgaben, die nicht mehr durch den Kanton erbracht werden müssen, hat die Berner Kantonsregierung im Jahr 1998 die so genannte Portfolio-Technik angewandt - also die Variante a. Unterschiedliche Beurteilungskriterien wurden dabei einander gegenüber gestellt, und die Aufgaben nach diesen Kriterien geordnet. Aufgrund dieser Vorarbeiten konnte - nach zweckrationalen Gesichtspunkten - eine Priorisierung der Aufgaben vorgenommen werden.

Allerdings zeigte sich hier auch, dass die tatsächlichen Entscheidungen nicht nur zweckrationalen Überlegungen folgen, sondern dass die politische Rationalität diese Prozesse entscheidend beeinflussen. (Quelle: i.A. an Thom/Näf 2003)

Für die Qualität des IAFPs - vor allem im Sinne einer übersichtlichen Gestaltung für den Leser des Dokumentes - ist es sinnvoll, die Konsequenzen der politischen Schwerpunkte für die betroffenen Aufgabenbereiche aufzuzeigen. So findet der Leser in jedem Aufgabenbereich die entsprechenden

Entwicklungsschwerpunkte mit der entsprechenden Umsetzungsfrist. Im unten aufgeführten Praxisbeispiel des KEFs des Kantons Zürich findet sich zudem die Verknüpfung der Entwicklungsschwerpunkte mit den Direktionszielen und den Legislaturzielen. So werden die Auswirkungen von politischen Schwerpunkten auf die einzelnen Dienststellen rasch ersichtlich.

Praxisbeispiel

Im KEF des Kantons Zürich sind für jede Leistungsgruppe (Aufgabenbereich) Entwicklungsziele definiert, die sich wiederum auf Direktionsziele beziehen.

Strafverfolgung Erwachsene

Nr. 2204

Funktionale Gliederung: 1

Finanzierung

Erfolgsrechnung (in Mio. Fr.)	R 07	B 08	Δ(P 09)	P 09	Δ(P 10)	P 10	Δ(P 11)	P 11	P 12	Δ%(07-12)
Ertrag	22.6	19.5	0.0	19.6	0.0	19.6	0.0	19.6	19.6	-13.3
Aufwand	-79.2	-83.9	0.0	-86.3	0.0	-87.9	0.0	-88.9	-89.8	13.4
Saldo	-56.7	-64.4	0.0	-66.7	0.0	-68.3	0.0	-69.3	-70.3	

Investitionen (in Mio. Fr.)

Ø (07 -12)

Einnahmen										
Ausgaben		-0.2	0.0	-0.2	0.0	-0.2	0.0	-0.2	-0.2	-0.1
Nettoinvestitionen		-0.2	0.0	-0.2	0.0	-0.2	0.0	-0.2	-0.2	-0.1
Personal (Beschäftigungsumfang)	309.6	317.5	0.0	315.1	0.0	322.1	0.0	324.1	325.1	

Aufgaben

- A1 Führung von Strafverfahren gegen Erwachsene im Kanton Zürich. Als Grundlage dafür gelten die Strafgesetze des Bundes, die Strafprozessordnung sowie das Gerichtsverfassungsgesetz. Strafverfahren werden als Anklagen, Einstellungen oder Strafbefehle erledigt. Die Oberstaatsanwaltschaft plant, führt und steuert die Erwachsenenstrafverfolgung und entscheidet bis 2010 über Verfahrensrekurse.

Entwicklungsschwerpunkte

	bis	Direktionsziel Nr.
E1 Verbesserung der Alterstruktur der Pendenzen (Indikatoren: Pendenzen älter als 1 Jahr; Pendenzen älter als 2 Jahre)	2011	1
E2 Optimierung der Zusammenarbeit mit der Polizei und der Bundesanwaltschaft	2011	1
E3 Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung umsetzen (LZ RR 16.3)	2009	1
E4 Vorbereitungsarbeiten Eidgenössische Strafprozessordnung	2010	1
E5 Kantonale Behördenorganisation und kantonales Prozessrecht in Strafsachen an das neue Strafprozessgesetz des Bundes anpassen (LZ RR 16.4) (Teilprojekt zu E8 Generalsekretariat)	2010	1

Nach diesem Schritt steht die mittelfristige integrierte Aufgaben- und Finanzplanung. Die Aufgabenplanung und die Finanzplanung sind aufeinander abgestimmt und politische Prioritäten sind als Entwicklungsschwerpunkte im IAFP aufgeführt sowie deren Auswirkungen auf die mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung berücksichtigt.

Nachdem die Aufgaben- und Finanzplanung für die Periode der Planjahre erstellt wurde, stellt sich nun die Frage wie die daraus gewonnenen Erkenntnisse in den Budgetierungsprozess einfließen und wie das Parlament in diesen Prozess miteinbezogen wird. Die folgenden vier Schritte widmen sich deshalb dieser Thematik.

5.7 IAFP beschliessen

Durch Beschluss bekommt der IAFP seine verbindliche Wirkung. **Zweck** dieses Schrittes ist es daher, ausreichende Verbindlichkeit herzustellen, dass der IAFP von Verwaltung und Politik ernst genommen wird. Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan wird in aller Regel durch einen Beschluss der Exekutive verabschiedet. Zusätzlich stellt sich allerdings die Frage, in welchem Ausmass das Parlament mit einbezogen wird. Frühe Diskussionen um den Stellenwert des IAFP für das Parlament gingen zum Teil in die Richtung, den IAFP im Parlament beschliessen zu lassen. Vereinzelt wurde gar diskutiert, ob Änderungen am IAFP nicht einer qualifizierten Mehrheit im Parlament bedürfen. Diese strengen Varianten haben sich in der Praxis nicht durchsetzen können, da sich das Parlament selbst mit dem IAFP nicht binden kann. Ein Beschluss macht folglich keinen Sinn.

Eine schwächere Form des Einbezugs des Parlaments ist die Kenntnisnahme. Sie verleiht dem IAFP eine angemessene politische Legitimation und steigert dessen Bedeutung. Wie in unten aufgeführtem Praxisbeispiel des KEF im Kanton Zürich ersichtlich, besteht ein Bedürfnis seitens des Parlaments die Mittelfristplanung der Regierung zur Kenntnis zu nehmen.

Durch Kenntnisnahme wird das Parlament zu einem weiteren zentralen **Akteur**. Um die Gewaltenteilung im politischen System einzuhalten, haben die Parlamente jedoch in der Regel nur indirekte Einflussmöglichkeiten - die Führung des Staates soll nach wie vor der Exekutive obliegen.

Wie aus Tabelle 8 ersichtlich, legen sämtliche Kantone mit einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung das Dokument dem kantonalen Parlament zur Kenntnisnahme bzw. zur Genehmigung vor. Allerdings sind hier verschiedene **Varianten** auffindbar: In vier Kantonen müsste sich das Parlament auf bestehende Vorstoss-Möglichkeiten abstützen, in fünf wird dem Parlament eine spezielle Mitgestaltungsmöglichkeit eingeräumt. Diese ist unterschiedlich ausgestaltet. So steht dem Grossen Rat des Kantons Luzern neben der Genehmigung, der teilweisen Genehmigung und der Nichtgenehmigung des IFAPs auch die Möglichkeit offen, Bemerkungen zu beschliessen, im Beschluss konkrete Aufträge für die weitere Planung festzuhalten und zu einzelnen Vorhaben parlamentarische Vorstösse einzureichen. Der Staatsrat des Kantons Wallis hat die Möglichkeit, materielle und zeitliche Änderungen vorzuschlagen.

Kanton	Befugnisse des Parlaments
Aargau	Mitgestaltungsmöglichkeit / zur Genehmigung
Basel-Stadt	zur Kenntnisnahme
Bern	Mitgestaltungsmöglichkeit / zur Kenntnisnahme
Luzern	Mitgestaltungsmöglichkeit / zur Genehmigung
Obwalden	zur Kenntnisnahme
Solothurn	zur Kenntnisnahme
Wallis	Mitgestaltungsmöglichkeit / zur Kenntnisnahme
Zürich	Mitgestaltungsmöglichkeit / zur Kenntnisnahme

Tabelle 8: Varianten des Einbezugs des Parlaments

Nach Abschluss dieses Schrittes, ist der IAFP durch den Beschluss des Regierungsrates und die allfällige Kenntnisnahme des Parlaments verabschiedet. Die mittelfristige Planung erhält insofern eine politische Bedeutung, als

- d. davon ausgegangen werden kann, dass die im IAFP festgelegten Planwerte die Grundlage für die weiteren Arbeiten innerhalb der Verwaltung bilden. Exekutive und Legislative bekommen dadurch konkrete Anhaltspunkte für die Art und Weise, wie sich die Verwaltung für die mittelfristige Zukunft aufstellt, und sie können notfalls rechtzeitig Einfluss nehmen.
- e. davon ausgegangen werden kann, dass sich die politische Traktandenliste der Exekutive im IAFP spiegelt. Die Exekutive kann (und wird vermutlich) den IAFP dazu nutzen, absehbare Veränderungen zu kommunizieren. Für strategisch denkende Parlamentsmitglieder müsste der IAFP demnach ein Fundus sein, um die Oberaufsicht auf strategische Entwicklungen zu lenken.

Praxisbeispiel

Der "Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan" (KEF) des Kanton Zürich war ursprünglich als Steuerungsgrundlage zuhanden der Regierung konzipiert. Dies geschah praktisch zeitgleich mit der Einführung der anderen WoV-Steuerungsinstrumente wie Leistungsauftrag und Globalbudget. Eine Einbeziehung des Parlaments war nicht vorgesehen. Die Legislative drängte dann aber auf Kenntnisnahme des Dokuments. Deshalb wird seit dem Jahr 2000 der KEF dem Zürcher Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

5.8 Budgetierungsrichtlinien erlassen

Budgetierungsrichtlinien (auch: Budgetvorgaben) der Exekutive bilden den operativen Grundstein für die vorbereitenden Budgetarbeiten in den Ämtern. Sie werden beschlossen und intern kommuniziert, bevor die Ämter ihre Detailbudgets erstellen und einreichen. Damit haben sie einen sehr direkten Einfluss auf die Budgetierung in den Ämtern - und werden für die bewusste Gestaltung der finanziellen Steuerung zu einem wichtigen Baustein. **Zweck** dieses Schrittes ist es, den IAFP mit der jährlichen Budgetierung zu verknüpfen, so dass daraus ein prospektiver Budgetierungsprozess entsteht. Diese neue Art der Verbindung von Finanzplanung und Budget kann die Qualität der Budgetierung erheblich steigern. Um die Unterschiede zwischen den beiden Arten deutlich zu machen, nehmen wir uns etwas mehr Raum für die Erläuterung.

5.8.1 Vergangenheitsbezogene Sicht

In den meisten Gemeinwesen werden Budgetierungsrichtlinien zwar von der Exekutive erlassen, jedoch fast ausschliesslich in der Finanzverwaltung vorbereitet. Der Logik der Input-Steuerung folgend, sind sie inhaltlich auf Inputs ausgerichtet: x % Steigerung im Personalbestand, y % Steigerung im Sachaufwand. Zudem gelten sie in aller Regel linear, d.h. basierend auf dem Vorjahresbudget und für alle Ämter gleichermassen. Diese Regeln sind oft in Stein gemeisselt, wie das Beispiel des Bundesamtes für Information und Technologie (BIT) aus dem Budgetierungsprozess 2011 zeigt.

Praxisbeispiel

Das Bundesamt für Information und Technologie (BIT) ist ein so genanntes FLAG-Amt, d.h. es verfügt über ein Globalbudget und einen Leistungsauftrag. Im Rahmen des Globalbudgets kann es seine Aufwendungen im Detail selbst gestalten, womit ein Stellenplan für das BIT keinen Sinn macht. Im Rahmen des Budgetprozesses 2010 wurden in der Bundesverwaltung die Budgetrichtlinien beschlossen, die einen maximalen Zuwachs an Personalausgaben von 3,5 % zulassen. Das Parlament beschloss darauf jedoch - mit Blick auf 2011 - einen Anstieg der Personalausgaben von höchstens 2,5%. Das BIT, das einen Zuwachs von 3,5 % budgetiert hatte, musste - wie alle anderen Ämter auch - auf 2,5 % kürzen.

Neben die Input-Orientierung und das "Rasenmäher-Prinzip" tritt ausserdem eine starke Vergangenheitsorientierung. Üblicherweise werden Budgetierungsrichtlinien als Veränderung gegenüber dem Vorjahresbudget (Richtlinien 2011 basierend auf Budget 2010) oder der Vorjahresrechnung (Richtlinien 2011 basierend auf Rechnung 2009) definiert. Damit wird die bisherige Struktur des Haushalts lediglich fortgeschrieben, aber kaum je in grösserem Ausmass verändert. Diese Art der Budgetierung zwingt die Amtsleitungen in ein *Korsett der Vergangenheit* und erzieht sie dazu, die Realität dem Budget anzupassen, anstatt umgekehrt.

5.8.2 Zukunftsgerichtete Sicht

Der IAFP ermöglicht es der Exekutive, ihre Budgetierungsrichtlinien als *Transmissionsriemen* für eine strategische Gestaltung des Haushaltes einzusetzen. Sie bilden das Bindeglied zwischen der mittelfristigen Planung (in der strategisch wichtige Veränderungen aufscheinen) und dem jährlichen Budget. Konkret werden die Budgetierungsrichtlinien nun aufgrund der Zahlen pro Amt oder pro Aufgabenbereich im IAFP festgelegt und beschlossen - sie sind die direkte Konsequenz aus dem IAFP. Damit kann sich die Exekutive aus dem Würgegriff des Bisherigen lösen und offener in die Zukunft blicken.

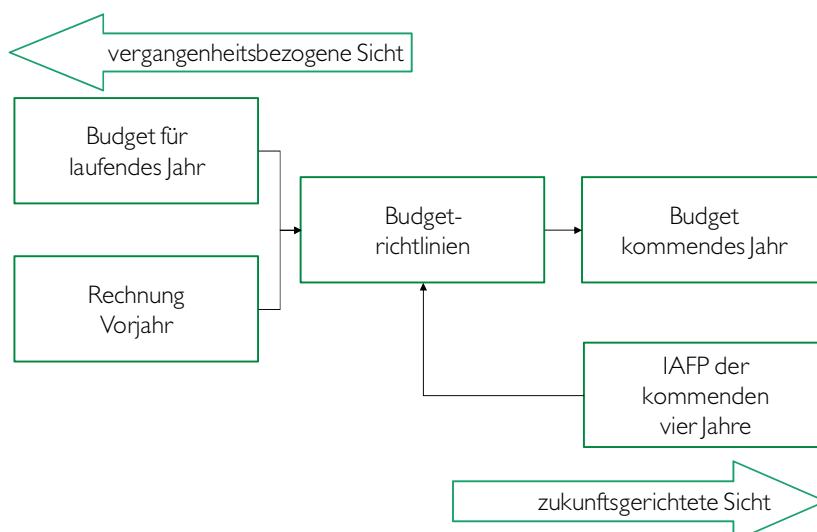


Abbildung 7: Die Umkehr der Fokussierung im Budgetprozess

Der zentrale **Akteur** für die Definition der Budgetierungsrichtlinien bleibt die Finanzverwaltung. Allerdings basiert sie nun die Richtlinien nicht mehr allein auf ökonomischen Eckwerten, sondern we-

sentlich auf den Vorgaben im IAFP. Damit wird der IAFP selbst als Steuerungsinstrument aufgewertet - aus politischer Sicht wird er zum wichtigsten Instrument der Steuerung.

Für die Ausgestaltung der Budgetierungsrichtlinien gibt es zwei grundsätzliche **Varianten**:

- a. *Globale Budgetierungsrichtlinien*: Aus der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung stammt die Idee der Globalbudgets. Steuert ein Gemeinwesen seine Ämter über Globalbudgets, so machen Input-Richtlinien keinen Sinn. Dann müssen Budgetvorgaben als Veränderungen des Netto-Aufwandes definiert werden. Dieselbe Form kann aber auch gewählt werden, wenn die Ämter nicht über Globalbudgets geführt werden. In diesem Fall wird der Budgetierungsprozess flexibilisiert, in dem die Amtsleitungen jene Ressourcen budgetieren können, die sie wirklich benötigen. Ohne Globalbudgets sind sie dann allerdings unter dem Jahr an ihre eigene Planung gebunden.
- b. *Detaillierte Budgetierungsrichtlinien*: Auch auf dem IAFP basierend können Input-Richtlinien erlassen werden, die sich dann allerdings nicht für alle gleich gestalten lassen, sondern die pro Amt unterschiedlich verfasst werden müssen.

Wir plädieren für die Variante a, da sie der Amtsleitung mehr Freiheit und Verantwortung im Budgetierungsprozess zuweist, gleichzeitig aber sowohl für WoV-Ämter wie auch für konventionell geführte Ämter eingesetzt werden kann.

Als **Ergebnis** dieses achten Schrittes sind die Budgetrichtlinien durch den Regierungsrat verabschiedet und somit die rechtlich bindenden "Leitplanken" für den weiteren Verlauf der Budgetierungsprozesse festgelegt. Nun können die Ämter in ihre dezentrale Planung gehen.

Praxisbeispiel

Im Kanton Baselland werden globale Budgetvorgaben für jede Direktion erlassen. Die einzelne Direktion erarbeitet dann auf Grundlage dieser globalen Vorgaben die Budgetierungsrichtlinien ihrer Ämter.

5.9 Detailbudget im Amt erstellen

Nachdem die Exekutive die Budgetierungsrichtlinien festgelegt hat und damit der Nettoaufwand pro Dienststelle bzw. Amt definiert ist, erfolgt die Erarbeitung des Detailbudgets im Amt. Hierbei handelt es sich um die so genannte "Target-Costing-Idee".⁷

Die Ausarbeitung des Detailbudgets unterscheidet sich dabei in keiner Weise vom bekannten Vorgehen unter den "traditionellen" Planungsinstrumenten. Sie geschieht in enger Zusammenarbeit zwischen Amtsvorsteher und Finanzdepartement bzw. Finanzverwaltung.

Nach der Einreichung der einzelnen Detailbudgets verläuft der Budgetierungsprozess ebenfalls weiter wie bisher. Arbeitet das Gemeinwesen mit dem Konzept der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV), werden die Globalbudgets für die einzelnen Ämter definiert. Unter der traditionellen Führung erfolgt die Budgetierung mit der Logik der Input-Orientierung.

⁷ Im Deutschen wird dafür der Begriff Zielkostenrechnung oder retrograde Kalkulation verwendet. Im Unterschied zum traditionellen Kostenmanagement geht es dabei nicht um die Frage, "Was wird ein Produkt bzw. eine Dienstleistung kosten?" sondern "Was darf ein Produkt bzw. eine Dienstleistung kosten?".

Hier schliesst sich der Steuerungs-Kreislauf im neuen System. Wie Abbildung 8 schematisch darstellt, gehen wir davon aus, dass die Grundlagen-Daten des IAFPs im Amt zusammen getragen werden. Strategien der Ämter im Hinblick auf ihre zukünftige Entwicklung fliessen demnach bereits in den IAFP ein, werden in einem formalen politischen Prozess gut geheissen oder verändert, und sie finden ihre Umsetzung letztlich wieder in den Budgets der Ämter.

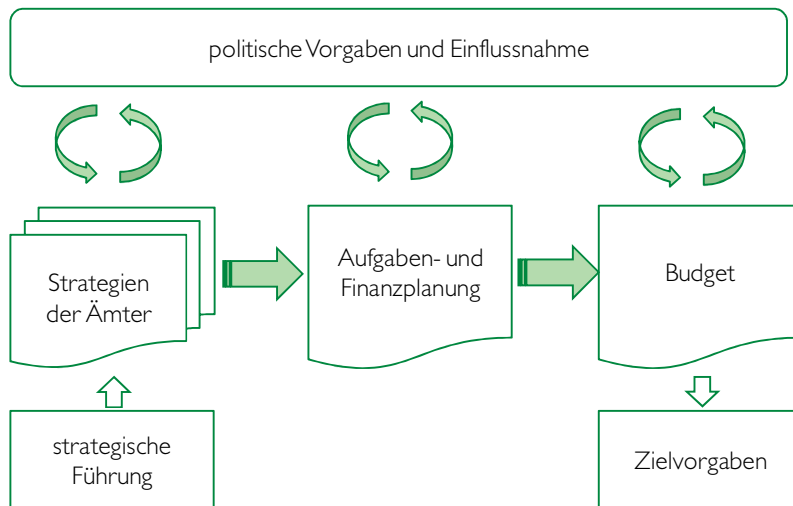


Abbildung 8: Strategische Budgetierung

Die Aufgaben- und Finanzplanung ist damit nicht nur ein Instrument für die Kommunikation zwischen Exekutive und Legislative, sondern sie ist auch eine Plattform für die Verwaltung selbst, ihre eigenen Vorstellungen einfließen zu lassen. Die Verwaltung sollte geradezu ermuntert werden, den IAFP für sich selbst zu nutzen, denn dadurch entsteht Transparenz über die (oft wenig transparenten) Strategien der Verwaltung, und die Politik kann ihre Anliegen frühzeitig in den Planungsprozess einbringen.

Am Ende dieses neunten Schrittes sind für sämtliche Dienststellen bzw. Ämter die Detailbudgets erstellt und das Budget ist bereit zur politischen Behandlung im Parlament.

5.10 Im Parlament präsentieren

Der Abschluss des Budgetierungsverfahrens bildet wie bisher die Lesung im Parlament. **Zweck** dieses Schrittes ist die Klärung, ob IAFP und Budget dem Parlament als ein einziges oder als zwei Dokumente vorgelegt werden sollen. Dies hat Auswirkungen auf die Menge der Informationen, aber auch auf die gedankliche Verknüpfung der beiden Sichtweisen.

Beteiligt an diesem finalen Schritt sind dieselben **Akteure**, die auch im traditionellen System ohne IAFP in den Prozess eingebunden sind: die Exekutive präsentiert das Budget, das Parlament entscheidet darüber.

Grundsätzlich sind zwei **Varianten** denkbar:

- a. *Getrennte Präsentation:* Werden IAFP und Budget getrennt präsentiert, so können die beiden Logiken besser auseinander gehalten werden. Für Nicht-WoV-Gemeinwesen kann es beispielsweise von Vorteil sein, das traditionelle Input-Budget klar vom (eher WoV-inspirierten) Aufgaben- und Finanzplan zu trennen, und damit für die rechtlich bindenden Beschlüsse nicht seiner Struktur folgen zu müssen. Ausserdem erlaubt eine getrennte Präsentation eine

zeitliche Versetzung der beiden Dokumente: Der IAFP kann dann im Frühling, das Budget im Herbst präsentiert werden.

- b. *Verbundene Präsentation:* Die Verbindung von IAFP und Budget in der Präsentation hat den Vorteil, dass im Parlament beide Sichtweisen gleichzeitig diskutiert werden. Im Idealfall weisen IAFP und Budget dieselbe Struktur auf, so dass das erste Jahr des IAFP als Budget verbindlich beschlossen wird. Diese Form bedingt allerdings, dass IAFP und Budget zeitgleich präsentiert werden (vgl. dazu das nächste Kapitel).

Beide Varianten haben also Vor- und Nachteile, und eine klare Empfehlung ist schwierig. Letztlich hängt es von den politischen Möglichkeiten ab, welche Form der Präsentation die Geeignete ist.

Mit IAFP präsentiert sich der Budgetierungsvorgang also wie folgt dargestellt:

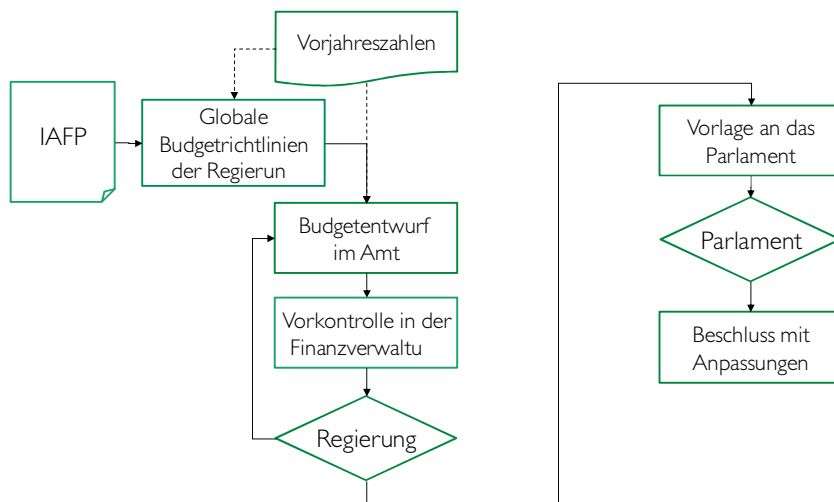


Abbildung 9: Budgetierungsvorgang Generation drei mit globalen Vorgaben der Regierung

Praxisbeispiel

Im Kanton Solothurn wird seit zwei Jahren zuerst der IAFP und darauf aufbauend das Budget erstellt. Nach Aussagen der Verantwortlichen hat sich diese Vorgehensweise bewährt. Die Qualität des IAFPs sei gestiegen, es werde mit bedeutend mehr Ernsthaftigkeit an die Bearbeitung des Dokumentes herangetreten. Zudem sei dadurch auch die Bedeutung des IAFPs in der Regierung gestiegen. Was sich auch gezeigt habe, sei dass der eigentliche Budgetierungsprozess einfacher und schneller gehe. Dies deshalb, weil das erste Planjahr des IAFPs gleichzeitig das Richtbudget ist und damit als Basis zum Voranschlag dient.

Auslöser für die zeitliche Versetzung der Erarbeitung von IAFP und Budget war ein pragmatischer Grund: Im Kanton Solothurn beschliesst die Finanzkommission die Budgetierungsvorgaben. Sie setzt damit die Rahmendaten. Jahrelang geschah dies jeweils im Februar in Unkenntnis der Vorjahresrechnung und der Finanzplanung. Dies führte teilweise zu Budgetierungsvorgaben, die nicht sehr realistisch waren. Als Folge davon war die Auseinandersetzung im Budgetierungsprozess erschwert. Um die Qualität der Budgetierungsvorgaben zu verbessern, benötigte die Finanzkommission daher die entsprechenden Dokumente.

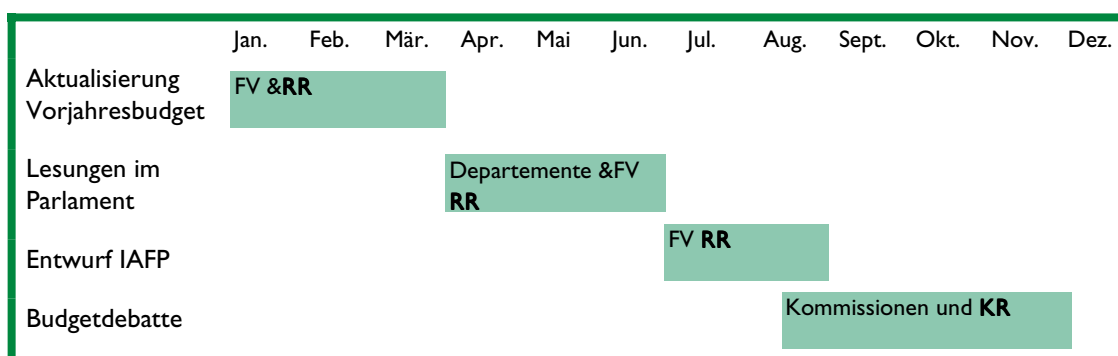
Mit der Rechnung des Vorjahres und dem IAFP der kommenden Jahre verfügt die Finanzkommission nun über eine ausreichende Informationsbasis, um realistischere Budgetvorgaben zu definieren als dies unter dem alten Regime der Fall war. Die zeitlich versetzte Präsentation im Parlament hat sich in der Praxis bewährt.

6 Budgetierungs-Zeitplan und Aktualisierung des IAFPs

Nachfolgend sollen anhand dreier ausgewählter Kantone Budgetierungszeitpläne aus der Praxis näher vorgestellt werden. Bei diesen drei Kantonen handelt es sich um die Kantone Aargau, Solothurn und Zürich.

6.1 Zeitlich gemeinsame Präsentation

Im Kanton Aargau ist das Budget im IAFP integriert. Die Erarbeitung des IAFPs erfolgt zeitgleich mit derjenigen des Budgets. Die Finanzverwaltung bereitet das Budget für den Regierungsrat vor. Die Planungsarbeiten erfolgen rollend und bauen auf dem letztjährigen IAFP auf. Anschliessend findet bis Ende Juni die weitere Bearbeitung des IAFP-Entwurfs in drei Lesungen des Regierungsrates statt. Daraufhin verfasst die Finanzverwaltung die Botschaft und der Regierungsrat verabschiedet den Budgetentwurf. Bereits ab Mitte August wird dann das Budget an die Kommissionen weitergeleitet und im Kantonsrat diskutiert. Dieser fällt Mitte November den endgültigen Budgetbeschluss.



FV = Finanzverwaltung, KR = Kantonsrat, RR = Regierungsrat. Fett hervorgehoben ist der jeweilige Akteur, der im entsprechenden Schritt einen Beschluss fasst.

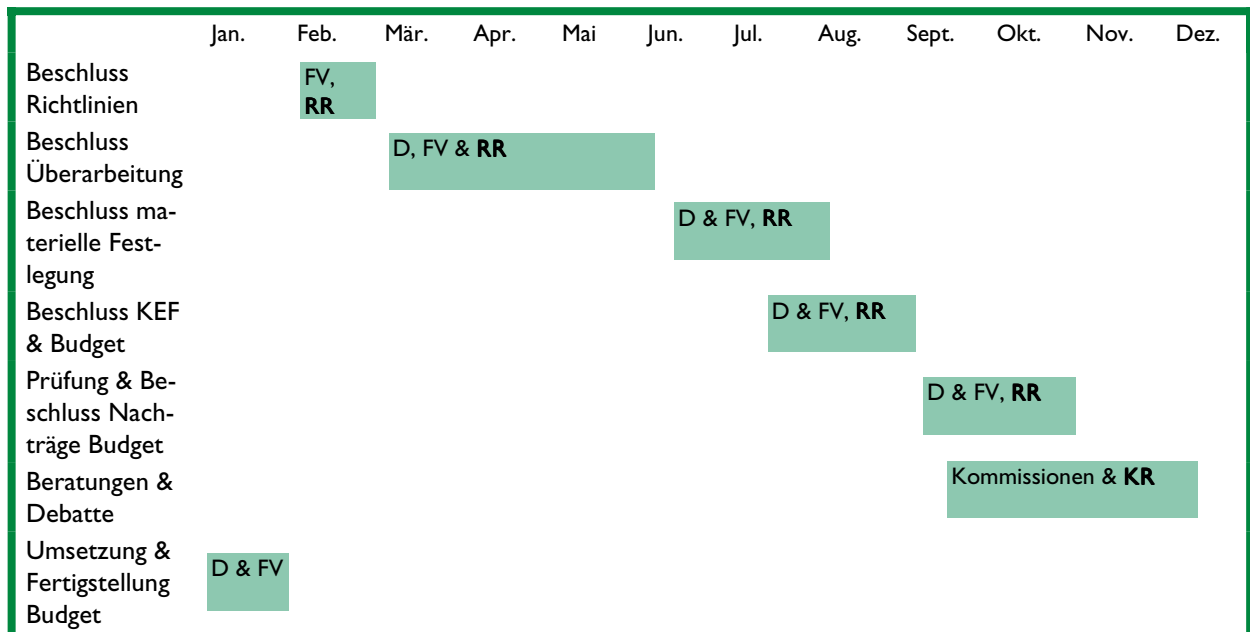
Abbildung 10: Der Finanzplanungsprozess im Kanton Aargau

Im Kanton Zürich ist das Budget wie im Kanton Aargau auch im IAFP resp., KEF integriert. Der Budgetierungsprozess beginnt im Februar mit den Vorbereitungen der Budgetanpassungen. Der Regierungsrat beschliesst dann im März die Budgetrichtlinien. Abgeleitet von diesen erstellt die Finanzverwaltung eine entsprechende Weisung. Die Richtlinien des Regierungsrates und die Weisung der Finanzverwaltung bilden zusammen die Grundlage der Planung. Federführend im gesamten Budgetierungsprozess ist allerdings die Finanzdirektion. Die Finanzverwaltung als Amt der Finanzdirektion ist im Planungsprozess die Koordinationsstelle.

Etwa Mitte März beginnt dann die Planungsphase der Leistungsgruppen. Die entsprechenden Direktionen überprüfen zusammen mit der Finanzverwaltung die eingegebenen Planungsdaten der einzelnen Leistungsgruppen. Aufbauend auf den in diesem Prozess erarbeiteten Planungsdaten wird dem Regierungsrat ein Antrag gestellt. Dieser beschliesst gegen Ende Juni die Überarbeitung des KEF und des Budgets. Allerdings müssen die Beschlüsse daraufhin noch in den KEF eingearbeitet werden.

Die Erarbeitung des KEF erfolgt schrittweise. Die einzelnen Leistungsgruppen arbeiten dabei auf Auftrag, die zuständigen Direktionen beurteilen die Planungsdaten und leiten diese an die den Prozess koordinierende Finanzverwaltung weiter. Mitte Juli findet dann die Festsetzung der einzelnen Globalbudgets statt. Im Anschluss daran findet die definitive Eingabe der Budgets der einzelnen Leistungsgruppen statt. Diese werden daraufhin von den zuständigen Direktionen geprüft. Schliesslich wird im August und September der KEF erstellt und an die verschiedenen Direktionen sowie die Finanzverwaltung weitergeleitet. Mitte September werden der KEF und das provisorische Budget im

Regierungsrat beschlossen. Der Beschluss zu den Nachträgen erfolgt allerdings erst Anfang November. In der Zeit dazwischen finden die Kommissionberatungen und die Budgetdebatte im Kantonsrat statt. Das definitive Budget verabschiedet der Kantonsrat Mitte Dezember. Schliesslich erfolgt zum Anfang des kommenden Jahres die Umsetzung (durch Leistungsgruppen und Direktionen) und die Fertigstellung des Budgets durch die Finanzverwaltung.



D = Direktionen, FV = Finanzverwaltung, RR = Regierungsrat. Fett hervorgehoben ist der jeweilige Akteur, der im entsprechenden Schritt einen Beschluss fasst.

Abbildung 11: Der Finanzplanungsprozess im Kanton Zürich

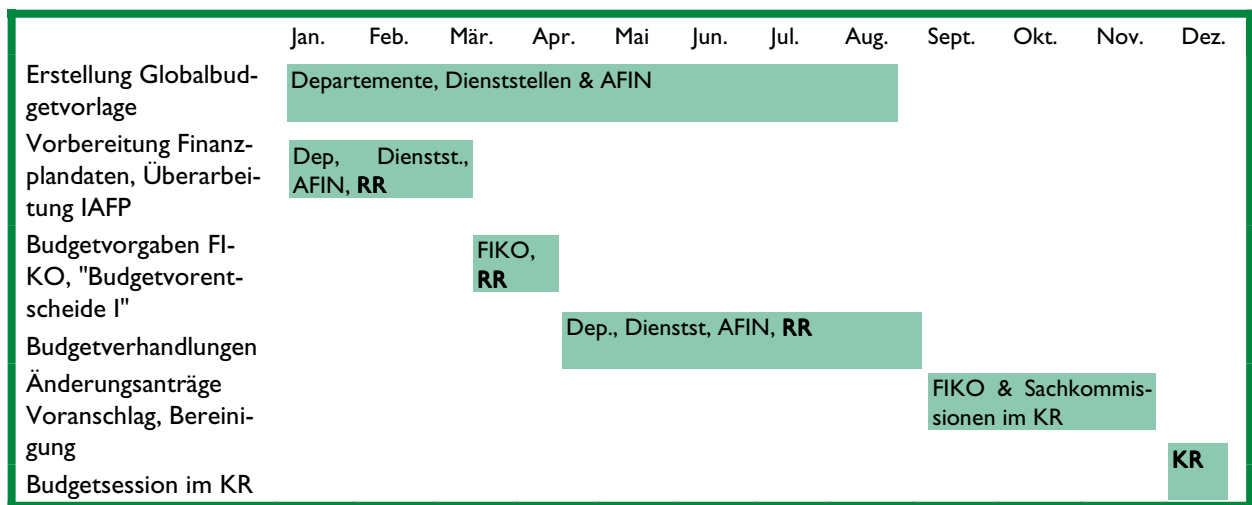
6.2 Zeitlich versetzte Präsentation

Der Budgetierungsprozess im Kanton Solothurn wurde ja bereits im Praxisbeispiel des zehnten Schrittes im Leitfaden genauer betrachtet. Im Folgenden wollen wir den gesamten Budgetierungsprozess aus einer etwas "technischeren" Perspektive betrachten.

Im Kanton Solothurn beginnt der Budgetierungsprozess bereits im Januar. Dann nämlich beginnt der Prozess zur Erstellung der Globalbudgetvorlagen, welcher bis August dauert. Zur selben Zeit bereitet das Amt für Finanzen (AFIN) die Zahlen auf der Finanzseite des IAFPs vor. Auf Grundlage der Eingaben und Korrekturen der einzelnen Departemente und Dienststellen wird dann der IAFP überarbeitet. Ende März wird dieser schliesslich vom Regierungsrat verabschiedet. Im selben Zeitraum beginnt auch der eigentliche Budgetierungsprozess. Die Finanzkommission beschliesst Vorgaben zum Voranschlag zu Händen des Regierungsrates.

Wie bereits erwähnt, wird der IAFP dem Kantonsrat zur Kenntnis vorgelegt. Da dies zeitlich versetzt zum Budget geschieht, erhält der IAFP bereits im März beschlossene Planungsbeschlüsse. Dies ermöglicht es, den Budgetierungsprozess zu straffen und die Anzahl Budgetrunden im Sommer zu reduzieren. Schliesslich werden Ende August die Budgetverhandlungen im Regierungsrat abgeschlossen und der Voranschlag durch den Regierungsrat verabschiedet.

Mitte September beurteilt die Finanzkommission des Kantonsrates den Voranschlag und stellt daraufhin in den folgenden Monaten Anträge an die Sachkommissionen. Die eigentliche Budgetdebatte findet schliesslich Anfang Dezember im Kantonsrat statt.



AFIN = Amt für Finanzen, FIKO = Finanzkommission, Dep = Departemente, Dienstst. = Dienststellen, KR = Kantonsrat, RR = Regierungsrat. Fett hervorgehoben ist der jeweilige Akteur, der im entsprechenden Schritt einen Beschluss fasst.

Abbildung 12: Der Finanzplanungsprozess im Kanton Solothurn

Ob eine zeitlich gemeinsame oder eine zeitlich versetzte Präsentation von Budget und IAFP gewählt wird ist eine von vielen zu treffenden Entscheidungen. Wichtig ist, dass das Vorgehen insgesamt aufeinander abgestimmt ist. Die Vorgehensweise muss mit den Gegebenheiten des Gemeinwesens abgestimmt sein.

7 Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan in der Schweiz

7.1 Die Entstehung der kantonalen IAFPs

Wie anfangs erwähnt, bestanden in den meisten Kantonen bereits vor WoV mittelfristige Planungsinstrumente, wie etwa politische Schwerpunktplanungen (Legislaturplanungen, Regierungsprogramme) sowie eine Finanzplanung. Allerdings fehlte eine "WoV-gemässe" Verknüpfung der Leistungsmittel mit der Finanzseite der mittelfristigen Planung. Die grundsätzliche Forderung, aus den partiellen und nach Finanzen und Leistungen getrennten Planungen eine WoV-konforme mittelfristige Planungseinheit zu schaffen, ist bereits in den ersten Publikationen zur WoV zu finden, wenn auch noch mit anderen Bezeichnungen:

"Bis anhin wurde die Thematik der Produkt- bzw. Leistungsdefinition auf die kurzfristige Steuerung der Verwaltung (z.B. über den Jahreskontrakt) ausgerichtet. Mit Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird es jedoch zunehmend interessanter, die mittel- bis langfristige Dimension der Steuerung in die Betrachtung mit einzubeziehen. [...] Wäre dies der Fall, dann würde für das Parlament eine Steuerungsmöglichkeit geschaffen, die weit wirkungsvoller sein müsste als die schlichte jährliche Budgetierung. Mit anderen Worten wären die Parlamente gut beraten, die Legislatur- und Finanzplanung zu genehmigen und die Jahresbudgets zur Kenntnis zu nehmen anstatt umgekehrt, wie es heute der Fall ist." (Schedler 1995, S. 86 f.)

Haldemann (1997, S. 130 f.) nahm die Idee auf und entwickelte kurz darauf - in Anlehnung an ausländische Vorbilder (Schick 1986) - das Konzept der Integrierten Finanz- und Produktplanung. Er war es auch, der den Kanton Luzern ab dem Jahr 1999 in der praktischen Konzeption des so genannten *Integrierten Finanz- und Aufgabenplans* als Experte unterstützte. In Anlehnung an die systemischen Steuerungsebenen des St.Galler Managementkonzepts unterschied er später die normative Planung ("Leitbild-, Raum- und Versorgungsplanung") von der strategischen ("Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung") und der operativen ("Produktgruppenbudget") (Haldemann 1998, S. 205). Diese Grundüberlegungen flossen dann unter anderem in das Konzept der politischen Planung von Brühlmeier u.a. (2001) ein.

In der Praxis wurde der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan im Vergleich zum Start der WoV-Projekte zeitlich verzögert entwickelt. Der Kanton Zürich stellt eine Ausnahme dar: hier wurde der IAFP unter der Bezeichnung "Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan" ursprünglich als Steuerungsgrundlage zuhanden der Regierung konzipiert, praktisch zeitgleich mit den anderen WoV-Steuerungsinstrumenten. Dies widerspiegelt die von Buschor (1993) im Zürcher Reformmodell angedachte Rolle der politischen Zentrale, strategisch zu führen. Die Legislative drängte dann auf Kenntnisnahme, was ab 2000 umgesetzt wurde. Allerdings ist heute der KEF mit seinen rund 500 Seiten Umfang für die meisten Parlamentsmitglieder zu umfangreich (Rieder/Widmer 2007, S. 193 f.), um vollständig verarbeitet zu werden.

Kanton	Bezeichnung	Einführung
Zürich	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan	2000
Basel-Stadt	Politikplan	2001
Luzern	Integrierter Finanz- und Aufgabenplan	2002
Aargau	Aufgaben- und Finanzplan	2005
Bern	Aufgaben- und Finanzplan	2005
Obwalden	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	2005
Solothurn	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	2005
Wallis	Integrierte Mehrjahresplanung	2006
Graubünden	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	geplant für 2013

(Quelle: *Haldemann* 2006, mit eigenen Anpassungen)

Tabelle 9: Einführung des Aufgaben- und Finanzplans in Schweizer Kantonen

In der Regel war die Erarbeitung des IAFPs Teil der grösseren WoV-Reform, die sich nach Abschluss der Versuchsphase nun in Umsetzung befand. Dabei sind mehr oder weniger partizipative Formen erkennbar: Die WoV-Pionierstadt Bern, die seit 1996 Pilotprojekte mit WoV führte und 2000 in den flächendeckenden Betrieb überging, führte erstmals für die Jahre 2005-2008 einen vierjährigen, rollenden Aufgaben- und Finanzplan ein, an dessen Erstellung alle Direktionen beteiligt waren (*Ladner u.a.* 2007, S. 167). Andere Gemeinwesen delegierten die Entwicklung an eine spezialisierte Verwaltungsstelle (z.B. der Kanton Zürich) oder überliessen sie der Finanzverwaltung. In den meisten Kantonen wurden die ursprünglichen Fassungen weiter verbessert, und auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind Veränderungen und Optimierungen erkennbar.

7.2 Erscheinungsformen kantonaler IAFPs

Nachfolgend werden die heutigen Erscheinungsformen des IAFPs in den Schweizer Kantonen beschrieben. Dazu wurden sämtliche kantonalen IAFPs und Budgets sowie die politischen Legislaturprogramme der Kantonsregierungen gesammelt und nach einem vordefinierten Kriterienraster ausgewertet. Die untenstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die heute in den Kantonen eingesetzten Planungsdokumente und ihre Bezeichnungen. Sämtliche aufgeführten Dokumente wurden in die Analysen in diesem Artikel mit einbezogen.

Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Verbindungen zwischen der politischen Mittelfristplanung und der Aufgaben- und Finanzplanung einerseits und der Verknüpfung der Aufgaben- und Finanzplanung mit dem jährlichen Budget andererseits gelegt. Dies deshalb, weil die angestrebte Kohärenz und Wirkungsorientierung politischer Steuerung von der Verknüpfung der Instrumente profitiert.

der Schweizer Kantone mit einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan verwaltet (43'907.41 Mio. Fr. mit IAFP, 30'950.17 Mio. Fr. ohne IAFP). Es kann diesbezüglich durchaus von einem Trend hin zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung gesprochen werden.

7.2.1 Formen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans

Die IAFPs der Kantone haben einen Planungshorizont von vier Jahren und werden jährlich in einem rollenden Verfahren überarbeitet. Das erste Jahr entspricht dabei dem Budgetjahr. Einzig der Kanton Luzern plant fünf Jahre in die Zukunft, wird mit der geplanten Reform des Luzerner IAFPs jedoch auch auf vier Jahre reduzieren.

Fast alle Kantone gliedern ihren IAFP auf der obersten Ebene nach den Departementsstrukturen. Auf der zweiten Stufe wird meist nach Aufgabenfeldern⁸ 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.

Gesundheitsdepartement	Justiz- und Sicherheitsdepartement	Dep. für Wirtschaft, Soziales und Umwelt
5.1 Gesundheitsschutz	6.1 Sicherheit und Ordnung	7.1 Wirtschaft und Arbeitsmarkt
5.2 Gesundheitsdienste	6.2 Rettung	7.2 Soziale Sicherheit
5.3 Gesundheitsversorgung	6.3 Bevölkerungsdienste, Migration und Integration	7.3 Umwelt und Energie
5.4 Klinische Lehre und Forschung	6.4 Straf- und Massnahmenvollzug	
	6.5 Strafverfolgung	

Abbildung 14: Struktur des Politikplans des Kantons Basel-Stadt (Auszug)

Weicht die Gliederung des IAFPs von der Organisationsstruktur ab, so stellt die Zuordnung von Aufgaben zu leistungserbringenden Organisationseinheiten ein wichtiges Element dar, um Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu klären.

7.2.2 Verbindung zum jährlichen Budget

In drei Kantonen - Aargau, Bern und Zürich - ist das Budget Bestandteil des Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes. 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. Die Präzisierung erfolgt unterschiedlich. Kantone, welche Produkte definiert haben, weisen die geplanten Kosten und Erlöse für die einzelnen Produkte aus. Die anderen Kantone gliedern die Aufwände nach Aufwandarten.

Im Allgemeinen wird der IAFP zusammen mit dem Budget für das nächste Jahr im Spätsommer oder Herbst dem Parlament vorgelegt. Der Kanton Solothurn publiziert den IAFP vor dem Budget im Frühjahr. Damit beinhaltet der IAFP eine erste Vorstellung des Budgets für das kommende Jahr, welche im Herbst im eigentlichen Budget konkretisiert wird.

⁸ Synonym verwendete Begriffe sind Aufgabenbereich, Sachgebiet, Leistungsgruppe, Profit-Center, Ressourcenfeld.

Wir bezeichnen dieses Vorgehen als Budgetierungsvorgang der Generation drei. Die im Rahmen des Budgetierungsvorgangs der Generation zwei neu eingeführten Budgetierungsrichtlinien der Regierung erhalten mit dem IAFP eine konkrete Entscheidungsgrundlage. Der IAFP fliesst somit direkt in den Budgetierungsprozess mit ein. Auf Basis der Erkenntnisse, die der IAFP liefert erlässt die Regierung unter WoV globale, ohne WoV detaillierte Budgetierungsrichtlinien. Der Budgetierungsprozess wird somit nicht mehr nur auf Grundlage von vergangenheitsbezogenen Erkenntnissen gesteuert, sondern erhält dank dem IAFP auch eine zukunftsorientierte Perspektive.

7.2.3 Verbindung zur politischen Mittelfristplanung

Die politische Schwerpunktplanung wird in den meisten Kantonen in Form eines Legislaturprogramms⁹ dokumentiert. Das Legislaturprogramm wird zu Beginn einer Legislaturperiode erstellt und zeigt Ziele und dazu gehörige Massnahmen der Regierung für die nächsten vier Jahre auf. Das "klassische" Legislaturprogramm wird dementsprechend alle vier Jahre überarbeitet bzw. neu erstellt.

Ein was die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit betrifft sehr weit gehendes Legislaturprogramm legt die Regierung des Kantons Solothurn vor. Ausgehend von politischen Schwerpunkten, für die jeweils die Entwicklung in der voran gegangenen Legislaturperiode aufgezeigt wird, werden politische Zielsetzungen für die Legislaturperiode formuliert und in Wirkungsziele konkretisiert. Für die einzelnen Wirkungsziele werden Massnahmen aufgeführt und mit Indikatoren und Standards die Zielerreichung überprüfbar gemacht. Nicht zuletzt werden die finanziellen Konsequenzen aus den Massnahmen direkt im Legislaturprogramm aufgeführt.

Einen von diesem Schema abweichenden Ansatz haben die Kantone Aargau, Basel-Stadt und Wallis gewählt. Die Kantone Basel-Stadt und Wallis verzichten auf ein eigenständiges Legislaturprogramm und integrieren die politische Schwerpunktplanung in die Aufgaben- und Finanzplanung.

Einige Kantone versuchen gar eine langfristige Perspektive einzunehmen. So publiziert beispielsweise die Regierung des Kantons Aargau alle vier Jahre ein Entwicklungsleitbild mit einem Zeithorizont von zehn Jahren. In der Botschaft an das Parlament zum IAFP führt sie dann konkrete sachpolitische Ziele und Schwerpunkte auf, die "über mehrere Jahre verstärkter Anstrengungen bedürfen" (*Regierungsrat des Kantons Aargau* 2008, S. 19) und es werden je Aufgabenbereich Entwicklungsschwerpunkte festgelegt.

Bei der Verbindung der politischen Mittelfristplanung mit der Aufgaben- und Finanzplanung findet man eine Vielzahl von Varianten. In den oben aufgeführten drei 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, wobei die finanziellen Konsequenzen aus der politischen Planung lediglich im Kanton Aargau ausgewiesen sind.

Andere Kantone (Luzern, Obwalden und Solothurn) verbinden die beiden Planungen durch die Wiedergabe der politischen Zielsetzungen aus der Legislaturplanung in der Aufgaben- und Finanzplanung. Die finanziellen Konsequenzen werden in allen drei Kantonen wiederum unterschiedlich ausgewiesen.

Eine nur schwer nachvollziehbare Verbindung zwischen Legislaturplan und IAFP findet man im Kanton Zürich. Dort werden in einem ersten Schritt die Legislaturziele in die langfristigen Direktionsziele (Departementsziele) integriert. Auf Stufe Amt (Leistungsgruppe) werden sodann Entwicklungsschwerpunkte aufgeführt, welche wiederum mit Direktionszielen verbunden sind. Die finanziellen Konsequenzen werden weder auf Stufe Legislaturziel noch auf den Stufen Departementsziel oder Entwicklungsschwerpunkt aufgezeigt.

⁹ Synonym verwendete Begriffe sind Richtlinienbericht, Legislaturplan, Amtsdauerplanung, Legislaturziele.

Keine eigentliche Verbindung, oder zumindest keine für Aussenstehende ersichtliche, zwischen der politischen Legislaturplanung und der Aufgaben- und Finanzplanung findet sich im Kanton Bern.

7.3 Der IAFP in Schweizer Gemeinden

Im folgenden Kapitel werden die Erscheinungsformen des IAFPs auf kommunaler Ebene in der Schweiz beschrieben. Zu diesem Zweck wurden die entsprechenden Dokumente (IAFP, Budget sowie politische Lang- und Mittelfristplanung) von ausgewählten Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner, die bereits mit einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung arbeiten, verglichen. Sämtliche in untenstehender Übersicht aufgeführten Dokumente wurden in die Analyse mit einbezogen.

	Politische (Langfrist-&) Schwerpunktplanung	Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung	Jährliches Budget
Aarau	Legislaturziele 10-13	Politikplan 09-13	Voranschlag 10
Bern	Legislaturrichtlinien 09-12	IAFP 10-13	Produktgruppenbudget 09
Chur	Leitbild des Stadtrates	IAFP 08-11	Budget 2010
Emmen	Legislaturprogramm 08-12	BAFIP 10-14	Budget 10 im BAFIP
Gossau SG	Leitsätze der Stadtentwicklung	IAFP 10-14	Voranschlag 10
Horw	Legislaturprogramm 04-08	Finanz- und Aufgabenplan 09-14	Budget 10
Illnau-Effretikon	Schwerpunkteprogramm 06-10	IAFP 10-14	Budget 10
Köniz	Legislaturziele 06-09	IAFP 10-14	Voranschlag 10
Luzern	Gesamtplanung 06-10	Gesamtplanung 06-10	Voranschlag 10
Riehen	Leitbild 00-15	Politikplan 10-13	Produktsummenbudget 10
Thun	Legislaturziele 07-10	IAFP 10-13	Voranschlag 10
Winterthur	Legislatorschwerpunkte 06-10	IAFP 10-13	Voranschlag 10
Zürich	Legislatorschwerpunkte 06-10	IAFP 10-13	Budget 2010

(Stand: November 2009)

Tabelle 11: Planungsdokumente ausgesuchter Gemeinden mit integrierter Mittelfristplanung

Analog zur Analyse der kantonalen IAFPs liegt der Fokus auch bei den kommunalen Planungsinstrumenten auf den Verbindungen zwischen der politischen Mittelfristplanung und der Aufgaben- und Finanzplanung einerseits und der Verknüpfung der Aufgaben- und Finanzplanung mit dem jährlichen Budget andererseits.

Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung ist auf kommunaler im Vergleich zur kantonalen Ebene noch wenig verbreitet. Zudem sind starke regionale Unterschiede festzustellen. So finden sich in der Romandie und dem Tessin 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. So findet sich im Kanton Aargau eine Gemeinde (Aarau), in den Kantonen Bern (die Stadt Bern, Köniz und Thun), Luzern (Emmen, Horw und die Stadt Luzern) und Zürich (Illnau-Effretikon, Winterthur und die Stadt Zürich) je drei Gemeinden, die in der Mittelfristplanung mit einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan arbeiten. Auf die Basel-Städtische Gemeinde Riehen traf dies ebenfalls bis Ende 2009 zu, da bis dahin wie bereits erwähnt der Kanton Basel-Stadt die mittelfristige Planung mit dem Politikplan bestritt. Ausnahmen sind die Städte Chur (GR) und Gossau (SG), welche bereits vor ihrem jeweiligen Kanton einen IAFP eingeführt haben. Allerdings wird, wie bereits im Kapitel zu den kantonalen IAFPs erwähnt, der Kanton Graubünden wohl ebenfalls im Jahr 2013 einen integrierten Aufgaben-

und Finanzplan erarbeiten. Ein integrierter Aufgaben- und Finanzplan auf kantonaler Ebene scheint also ein Faktor zu sein, der die Einführung von IAFPs auf Gemeindeebene begünstigt.

Eine zentrale Frage bei IAFPs auf kommunaler Ebene ist diejenige nach der optimalen bzw. minimalen Grösse, ab welcher eine Gemeinde über die notwendigen internen Ressourcen zur Erarbeitung eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans verfügt. Diese Frage kann nicht abschliessend beantwortet werden. So hat Horw als kleinste Gemeinde, welche mit einer integrierten Aufgaben und Finanzplanung arbeitet ca. 13'000 Einwohner und die Stadt Zürich als grösste Gemeinde mit einem IAFP ca. 377'000 Einwohner. Des Weiteren gilt es zu bemerken, dass eine integrierte Mittelfristplanung nicht zwingend mit WoV verknüpft sein muss. Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden mit IAFP arbeitet wohl unter WoV, es gibt aber auch Ausnahmen. So verfügen Gossau SG, Illnau-Effretikon und Luzern über einen IAFP, ohne mit WoV zu arbeiten. Für die Qualität der Planung auf der Aufgabenseite ist WoV von Vorteil, aber eben nicht zwingend. Untenstehende Tabelle liefert eine Übersicht über die Grössen der Gemeinden mit IAFP und ob diese mit oder ohne WoV arbeiten.

Gemeinde	Bezeichnung	Einwohner	WoV
Aarau	Politikplan	19'471	Ja
Bern	IAFP	122'925	Ja
Chur	IAFP	32'957	Ja
Emmen	BAFIP	27'579	Ja
Gossau SG	IAFP	17'314	Nein
Horw	Finanz- und Aufgabenplan	12'986	Ja
Illnau-Effretikon	IAFP	15'338	Nein
Köniz	IAFP	37'974	Ja
Luzern	IFAP	76'156	Nein
Riehen	Politikplan	20'549	Ja
Thun	AFP	42'129	Ja
Winterthur	IAFP	101'745	Ja
Zürich	IAFP	376'815	Ja

Tabelle 12: Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung in ausgewählten Schweizer Gemeinden

Neben diesen Gemeinden, die mit einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung arbeiten, sind immer häufiger Gemeinden anzutreffen, die eine Aufgaben- und Finanzplanung oder die politische und die finanzielle Mittelfristplanung im selben Dokument zusammenfassen. So arbeitet Kriens mit der politischen Gesamtplanung, in welcher nebst den politischen Zielen ein Aufgabenplan mit abgeschätzten Projektkosten sowie ein Finanzplan zu finden sind. Auch die Gemeinde Ebikon LU führt die Finanz- und Aufgabenplanung im selben Dokument, dem Finanz- und Aufgabenplan.

7.3.1 Formen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans auf Gemeindeebene

Integrierte Aufgaben- und Finanzpläne auf kommunaler Ebene verfügen entweder über einen zeitlichen Horizont von vier (dies trifft auf sechs der 13 untersuchten Dokumente zu) oder von fünf Jahren (ebenfalls sechs Gemeinden). Eine noch längere Frist von sechs Jahren deckt der Finanz- und Aufgabenplan der Gemeinde Horw ab. Wie bei den kantonalen IAFP entspricht das erste Jahr dem Budgetjahr. Die kommunalen IAFP werden entweder jährlich oder alle zwei Jahre überarbeitet.

Auf der obersten Ebene sind die kommunalen IAFP in der Regel wie die kantonalen auch nach den Departementsstrukturen gegliedert. Auf der zweiten Stufe der Gliederung sind die kommunalen

IAFP nach Aufgabenfeldern¹⁰ oder Produktgruppen gegliedert. Die Aufgabenfelder entsprechen analog zu den kantonalen IAFP häufig einer Organisationseinheit, meist einem Amt. Ein Beispiel für diesen Gliederungstyp liefert unten aufgeführter Auszug aus dem IAFP der Stadt Gossau.

A1 Inneres Finanzen Kultur	35
A2 Bildung Sport	67
A3 Bau Umwelt Verkehr	91
A4 Versorgung Sicherheit	119
A5 Jugend Alter Soziales	137

Tabelle 13: Struktur des IAFPs der Stadt Gossau (Auszug)

Unabhängig von der Art der Gliederung findet die eigentliche mittelfristige Finanz- und Aufgabenplanung fast immer auf dieser zweiten Stufe statt.

7.3.2 Verbindung zum jährlichen Budget

In den Gemeinden Emmen und Riehen (Produktsammenbudget im Politikplan) ist das Budget bzw. der Voranschlag Bestandteil des Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes. In diesen Gemeinden weisen das Budget und die Planjahre den selben Detaillierungsgrad auf. Die Stadt Winterthur fasst die jährliche und die mittelfristige Planung in einem zweiteiligen Dokument zusammen. Teil A beinhaltet dabei den Voranschlag, Teil B die Globalbudgets und den IAFP. Die Detailstufe der beiden Teile ist dabei identisch. Die anderen Gemeinden legen dem Parlament das Budget als separates Dokument vor. In diesen Gemeinden wird die Finanzplanung im IAFP weniger detailliert ausgewiesen als im Budget bzw. Voranschlag. Die Budgets sind dabei entweder nach Aufwandarten, oder wo vorhanden (so z.B. in der Stadt Bern), nach Produktgruppen gegliedert.

In der Regel werden in den Gemeinden, welche Budget und Planung in zwei Dokumenten aufführen, das Budget und der IAFP dem Parlament gleichzeitig unterbreitet. Die Städte Köniz und Zürich publizieren den IAFP einige Wochen vor der Budgetdebatte. Der IAFP liefert dort also einen ersten Blick auf das Budget.

7.3.3 Verbindung zur politischen Schwerpunktplanung

Auf Gemeindeebene sind die Legislaturziele¹¹ Ergebnis der politischen Schwerpunktplanung. Die Legislaturziele werden zu Beginn der Legislaturperiode erstellt und formulieren Ziele und dazugehörige Massnahmen für die nächsten vier Jahre. Einige Gemeinden definieren neben den Massnahmen auch Indikatoren, welche die Erreichung der formulierten Ziele überprüfen. Die Legislaturziele werden alle vier Jahre überarbeitet bzw. neu erstellt.

Die Legislaturziele der Gemeinde Köniz sind ein Beispiel für eine gut nachvollziehbare und - nicht zuletzt dank der Formulierung von Indikatoren - auch überprüfbare Legislaturplanung. Die Legislaturziele sind in die Bereiche Wohnen, Arbeiten, Gesellschaft, Kultur und Sport, Mobilität, Umwelt und Energie, Sicherheit, Politik und Verwaltung sowie Finanzen gegliedert. Für jeden dieser Bereiche wird

¹⁰ Synonym verwendete Begriffe sind Aufgabenbereich, Sachgebiet, Leistungsgruppe, Profit-Center oder Ressourcenfeld.

¹¹ Synonym verwendete Begriffe sind Legislaturprogramm, Legislaturrichtlinien, Legislatorschwerpunkte, Schwerpunktprogramm, Leitlinien, Leitsätze etc.

zuerst die erwartete Entwicklung beschrieben. Danach folgen die aus den erwarteten Entwicklungen abgeleiteten Ziele, die entsprechenden Massnahmen und Indikatoren sowie ein Zeitplan zur Umsetzung.

3. Gesellschaft

Reg.-Nr.	Ziele 2006 - 2009 und Massnahmen	Indikatoren	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3.1.	Förderung/Unterstützung Familien									
3.1.1	Bedarfsgerechter Ausbau der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung (KiTa, Tagespflege, Tages-schulen mit Mittagstisch und Aufgabenhilfe sowie Ganztages-schulen).	Kita mit 24 Plätzen Kita mit 24 - 36 Plätzen		●		●				
3.2.	Förderung Freiwilligen Arbeit									
3.2.1	Aufbau bzw. Weiterentwicklung eines bereichsübergrei-fenden "Freiwilligen Netz Köniz"	Konzept entwickelt und durch GR verabschiedet Umsetzung realisiert			●	●				
3.3.	Förderung der Integration									
3.3.1	Schaffung einer Rechtsgrundlage	Reglement durch Parla-ment genehmigt		●						
3.4.	Qualität Bildungsangebote halten/ausbauen									
3.4.1	Bedarfsgerechte Einführung der Schulsozialarbeit	Schulsozialarbeit in weite-ren Schulkreisen einge-führt.				●				
3.4.2	Erweiterung der Infrastruktur Informatik	Informatikplattform umge-setzt				●				

Tabelle 14: Legislaturziele der Gemeinde Köniz (Auszug)

Die Einbindung der Könizer Legislaturziele in die Aufgaben- und Finanzplanung soll an oben aufgeföhrtem Ziel 3.1. "Förderung/Unterstützung Familien" aufgezeigt werden. Im Gegensatz zum Legisla-turprogramm des Kantons Solothurn sind die finanziellen Folgen der einzelnen Ziele nicht in den Le-gislatorzielen der Gemeinde Köniz aufgeföhrt sondern ausschliesslich im IAFP abgebildet. Die Aus-wirkungen des in den Legislaturzielen beschriebenen Ziels bzgl. Schaffung von Tagesschulen finden sich sowohl auf der Aufgaben- als auch auf der Finanzseite im IAFP der Gemeinde wieder wie der Auszug unten zeigt.

115 Volksschulen

Produkte (Tätigkeit/Aufgaben/Leistung)		Ziele						
115.1	Bereitstellung der Betriebsmittel und Schulgelder	Die Ausbildung in Kindergarten und Volksschule unterstützt die Entwicklung der Kinder und ihre Integration in die Gesellschaft und vermittelt jene Kenntnisse und Fähigkeiten, die die Grundlage für die berufliche Ausbildung, für den Besuch weiterführender Schulen und für das lebenslange Lernen bilden.						
115.2	Bereitstellung und Betrieb von Tagesschulen							
115.3	Schulzahn- und Gesundheitspflege, Schulsozialarbeit							
115.4	Verwaltungsleistungen und Betrieb Schulsport und Ferienversorgung	Vorbeugende und gesundheitsfördernde Massnahmen unterstützen Schülerinnen und Schüler.						
115.5	Unterhalt und Betrieb der Schulanlagen	Die notwendige Infrastruktur wird bereitgestellt.						
115.6	Verwaltungsleistungen zuhanden der Schulen	Das Schulwesen wird im Rahmen der kantonalen Vorgaben organisiert und koordiniert; die Schulen werden mit optimalen Dienstleistungen unterstützt.						
		RG 2008	VA 2009	VA 2010	Plan 2011	Plan 2012	Plan 2013	Plan 2014
115.1	Aufwand	4'239'429.61	4'341'720	4'254'650	4'271'200	4'289'800	4'307'800	4'327'300
	Ertrag	455'767.45	601'100	468'100	468'100	468'100	468'100	468'100
	Nettoaufwand	3'783'662.16	3'740'620	3'786'550	3'803'100	3'821'700	3'839'700	3'859'200
115.2	Aufwand	640'405.35	684'000	3'148'440	3'170'400	3'195'800	3'221'100	3'247'600
	Ertrag	254'786.77	400'000	2'916'220	2'916'100	2'916'100	2'916'100	2'916'100
	Nettoaufwand	385'618.58	284'000	232'220	254'300	279'700	305'000	331'500

Tabelle 15: Einbindung der Legislaturziele in den IAFP der Gemeinde Köniz (Auszug)

Analog zu den Kantonen sind auch Gemeinden zu finden, welche die politische Schwerpunktplanung in die Aufgaben- und Finanzplanung integrieren. Beispiele hierfür sind die Politische Gesamtplanung der Stadt Luzern, der Politikplan der Gemeinde Riehen sowie der Finanz- und Entwicklungsplan der Stadt Wädenswil.

Zudem finden sich auch auf kommunaler Ebene Planungsdokumente mit einer langfristigen Perspektive¹². So formuliert etwa die Stadt Luzern eine Strategie der Stadtentwicklung (Leitsätze mit Stossrichtungen) mit einem Planungshorizont von 10 bis 15 Jahren. Die Gemeinde Riehen publiziert bspw. das "Leitbild für das grosse grüne Dorf Riehen", welches über einen zeitlichen Horizont von 15 Jahren (2000-2015) verfügt. Im Jahr 2008 publizierte die Gemeinde einen Zwischenbericht, welcher die momentane Umsetzung der einzelnen im Leitbild formulierten Ziele aufzeigt und das weiter geplante Vorgehen beschreibt. Der unten aufgeführte Auszug soll einen kurzen Einblick in das Dokument ermöglichen.

Riehen 2000 – 2015, Leitbild für das Grosse Grüne Dorf, Zwischenbilanz 2008				
	Ziele 2000 - 2015	Massnahmen 2000 - 2015	Rechenschaft 2008	Kommentar/ Ausblick 2009 - 2015
5.3	Ausgaben			
5.3.1	Das Kostenbewusstsein ist bei Politikerinnen und Politikern sowie in der Verwaltung verankert.	Es werden Controlling-Methoden eingesetzt. Ein Weg dazu bildet die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV). Fremdkapital wird primär zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen, die einen "Payback" erwarten lassen.	Erfüllt. Mit PRIMA wurden eine Stärkung der Kostenverantwortung, ferner Controlling-Massnahmen zur Kostenregulierung sowie die Stelle eines Controllings eingeführt. Die Richtlinien zur Aufnahme von Fremdkapital wurden eingehalten. In den letzten Jahren wurde das Fremdkapital reduziert.	Die durch PRIMA eingeführten Controlling-Massnahmen werden weitergeführt und verfeinert. Fremdkapital wird weiterhin primär zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen, die einen "Payback" erwarten lassen.

(Auszug aus dem Zwischenbericht 2008)

Tabelle 16: Leitbild der Gemeinde Riehen

Wie bei den Kantonen auch ist die Verbindung von politischer Schwerpunktplanung mit der Aufgaben- und Finanzplanung in denjenigen Gemeinden enger und direkter, in welchen die beiden Planungen in einem Dokument integriert sind. In diesen finden sich vor dem Aufgaben- und Finanzteil die politischen Mittelfristziele.

Diejenigen Gemeinden, welche die politische Schwerpunkt- und die Aufgaben- und Finanzplanung in zwei verschiedenen Dokumenten veröffentlichen, verfügen eher über eine losere Verbindung zwischen den beiden Planungen. In einigen, so bspw. in Illnau-Effretikon, werden sämtliche Entwicklungsziele und Schwerpunkte in verkürzter Form im IAFP aufgelistet. Die Stadt Thun listet pro Produkt je die übergeordneten Zielsetzungen auf - was eine recht direkte Verbindung zu den Legislaturzielen gleich kommt.

¹² Als langfristige Perspektive sollen hier Planungsinstrumente mit einem zeitlichen Horizont von mind. sechs Jahren gelten.

Übergeordnete Zielsetzungen:	(Wirkungs-) Vorgaben:	Standards/ Sollgrössen:
Produkt 5.21 Vormundschaftliche Mandatsführung: – Die der Gemeinde Thun übertragenen vormundschaftlichen Aufgaben werden erfüllt	– Einhaltung des ZGB sowie des Einführungsgesetzes des Kantons Bern zum ZGB – Die bestehenden Massnahmen (Kinder- und Erwachsene; Wert Jahr 2008: 721 Massnahmen) werden nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit geführt	– Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit: In Rechtsmittelverfahren wird der Standpunkt der Vormundschaftsbehörde in 80 % der Fälle bestätigt – Die Zahl der eingereichten Beschwerden liegt unter 5 % – Mind. 80 % der Beschwerden werden durch die 1. Instanz abgewiesen

Tabelle 17: Übergeordnete Zielsetzung pro Produkt im IAFP der Stadt Thun (Auszug)

Natürlich fliessen auch in den Gemeinden mit einer loseren Verbindung zwischen den beiden Planungsinstrumenten die politischen Leitlinien und Ziele in die Aufgaben- und Finanzplanung ein. Die Stadt Bern z.B. erwähnt in ihrem IAFP explizit neben Produktgruppenbudget, Finanzplan und Rechnung die Legislaturrichtlinien als Basis der integrierten Planung.

Die finanziellen Konsequenzen der politischen Schwerpunktplanung werden allerdings in keiner der Gemeinden, die mit einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung arbeiten, mit ihrer erwarteten Höhe ausgewiesen (so wie dies auf kantonaler Ebene der Kanton Solothurn handhabt). Im IAFP der Stadt Illnau-Effretikon wird aber bspw. aufgezeigt, ob die definierten Ziele Auswirkungen auf die laufende Rechnung oder die Investitionsrechnung haben.

Finanzielle Auswirkungen:	qualitative / organisatorische Massnahmen	Auswirkung auf Laufende Rechnung	Auswirkung auf Investitionsrechnung
Ziel	• Amt	• Projekte	
Eine Stadt mit nachhaltiger Gemeindeführung	• Präsidialamt	• Optimierung der Gemeindeführung • Neues Steuerinstrumentarium zur Verbesserung der Kontrolle und Transparenz	
Eine Stadt mit bedarfsgerechter und finanzierbarer öffentlicher Infrastruktur	• Werkamt	• Aktualisierung der Grundlagen (Wasser, Abwasser) • Werterhaltungs- und Erweiterungsplanung • Intensivierung Zusammenarbeit mit Dritten	
Eine saubere Stadt	• Gesundheitsamt • Mitbeteiligt: Bauamt, Polizei, Schulamt, Sozialamt, Werkamt, KEZO	• Anti-Littering-Kampagne • Massnahmenbündel gegen Littering • Verbesserung der Problemsammelstellen	

Tabelle 18: Auswirkungen der vom Stadtrat formulierten Ziele im IAFP von Illnau-Effretikon (Auszug)

Nur bedingt nachvollziehbar ist die Verbindung zwischen der politischen Mittelfrist- sowie der Finanz- und Aufgabenplanung beispielsweise im Finanz- und Aufgabenplan der Gemeinde Horw. Zwar sind in diesem im Aufgabenteil zu den einzelnen Bereichen Visionen formuliert, diese sind jedoch nicht deckungsgleich mit den im Legislaturplan beschriebenen Leitsätzen.

8 Der IAFP in der Politik

In Kapitel 4.2 "Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung" haben wir den IAFP als Management-Programm der Regierung definiert. Diese begriffliche Definition deutet bereits an, dass es sich beim IAFP demzufolge primär um ein Instrument der Regierung und der Verwaltung handelt. Nicht zuletzt aus Gründen der demokratischen Legitimation und Kontrolle des Instruments IAFP ist es jedoch wichtig und richtig, das Parlament bzw. bei Gemeinwesen ohne ein solches die Bürgerschaft in irgend einer Form in den Prozess der Erarbeitung des IAFPs mit einzubinden. Der IAFP sollte dabei dem Parlament bzw. der Bürgerschaft mindestens zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Wie bereits im Leit-faden erwähnt, haben die Kantone Aargau, Bern, Luzern, Wallis und Zürich Möglichkeiten für das Parlament geschaffen, die Erarbeitung des IAFPs mitzugestalten. Eine solche Mitgestaltungsmöglichkeit führt neben einer gesteigerten Legitimation auch zu einer erhöhten Akzeptanz und kann dem IAFP zudem mehr Bedeutung zukommen lassen.

Allerdings stellt das Instrumentarium IAFP eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für ein Parlament dar. Anstelle der reinen finanziellen Perspektive wird mit dem IAFP auch eine aufgaben-orientierte Sicht in die mittelfristige Planung mit einbezogen. Diese erhöhte Komplexität kann bei Parlamentariern zu einer Abwehrhaltung führen.

Im Rahmen seiner Untersuchungen zur Nutzung von NPM-Instrumenten in Schweizer Kantonsparlamenten kommt Schmidt zum Schluss, dass der IAFP - nebst dem Legislaturplan - oft von Parlamentariern genutzt bzw. beeinflusst wird (2008). Dass die Politik bzw. das Parlament die Vorteile einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung sehr wohl zu schätzen weiss, zeigen die Reaktionen nach dem Entscheid der Basel-Städtischen Regierung, den bisherigen, integrierten Politikplan durch einen Legislaturplan nach traditioneller Gestaltung zu ersetzen. Politikerinnen und Politiker sämtlicher Parteien äusserten sich nach dem erstmaligen Erscheinen des Legislaturplans sehr kritisch gegenüber dem neuen Dokument und bezeichneten den neuen Legislaturplan als "sehr knapp bis zu knapp" (Schindel 2009). Die Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission hielt fest, dass man lieber mit dem Politikplan weitergearbeitet hätte. Auch Vertreter der SVP betonten, dass sie lieber beim Politikplan geblieben wären. Der integrierte Politikplan wird dabei als konkreter angesehen, als der allgemein gehaltene Legislaturplan (Schindel 2009).

Empirische gefestigte Grundlagen zu den Auswirkungen der IAFPs sind noch wenig vorhanden. Unter anderem auch deshalb, weil der IAFP im Gegensatz zu anderen WoV-Reformen relativ jung ist. So beinhalten frühe Evaluationen (u.a. *Regierungsrat des Kantons Aargau* 2000; *Rieder/Farago* 2000) noch keine Aussagen zu IAFPs. Einige neuere Evaluationen adressieren den IAFP oder damit verbundene Ziele. Auf deren Erkenntnissen basieren die nachfolgenden Aussagen.

Aus einer aktuellen Evaluation im Kanton Aargau geht hervor, dass 68% der ParlamentarierInnen das Instrument IAFP "grundsätzlich geeignet" finden, wobei die Haltung in den Fraktionen sehr unterschiedlich ist (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 36).

Die ParlamentarierInnen im Kanton Aargau geben an, dass für sie die **rollende Planung** gegenüber der statischen Planung einen höheren Nutzen ausweist (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 41f.). Auch die Mehrjährigkeit des IAFP wird grossmehrheitlich begrüsst (S. 74).

In einer Befragung von Parlamentsmitgliedern und Verwaltungskadern der WoV-Kantone Basel-Land, Solothurn, Thurgau und Zürich fand Ritz (2005, S. 58), dass im Jahr 2004 Globalbudgets, Produktdefinitionen und **Leistungs-Wirkungsindikatoren relativ intensiv** eingesetzt wurden. 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.

Aargauer ParlamentarierInnen der meisten Parteien sind der Ansicht, der IAFP zeige die **Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen** besser als die früheren Instrumente (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 42). 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 gesamtsstaatlichen Führung erweitert" (*Finanzdirektion des Kantons Bern* 2008, S. 17). Allerdings wurde auch festgehalten, dass politische Steuerungsimpulse auf Stufe Exekutive und 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 (*Finanzdirektion des Kantons Bern* 2008, S. 19). Die parlamentarischen Diskussionen sollen sich aber zumindest in einzelnen Kantonen weg von der alleinigen Betrachtung der Ressourcen bewegt haben (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 67).

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" (*Finanzdirektion des Kantons Bern* 2008, S. 20), so dass 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 (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 73).

In den WoV-Kantonen Bern, Luzern, Solothurn, Thurgau und Zürich herrscht die Meinung vor, dass WoV die **Transparenz** erhöht habe (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 77). Eher ernüchternd ist die Beurteilung bezüglich Transparenz im Kanton Aargau. 56% der Aargauer ParlamentarierInnen sind der Meinung, dass sich "mit WoV die Transparenz über die staatlichen Leistungen und Tätigkeiten nicht erhöht" (S. 74) habe.

Auch wenn der IAFP ein relativ junges Instrument ist, so zeigen die bisherigen Erfahrungen in Kantonen und Gemeinden sein Potenzial sowohl für die Verwaltung als auch für Exekutive und Legislative. Seine volle Wirkung wird der IAFP jedoch erst dann entfalten können, wenn er von Politik und Verwaltung nicht mehr als etwas Neues sondern als etwas Selbstverständliches und Vertrautes wahrgenommen wird. Wir sind überzeugt, dass sich der IAFP in immer mehr Kantonen und Gemeinden durchsetzen wird und hoffen, mit diesem Leitfaden etwas dazu beitragen zu können.

Literaturverzeichnis

- Bac, Aad*, 2002: Government budgeting and accounting reform in the Netherlands, in: OECD Journal on Budgeting, 2(Supplement 1), 265-284.
- Bieri, Stephan*, 1976: Politische Planung in der Schweiz, in: Die Unternehmung(1), 39-53.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno*, 2001: Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau*, 2009: Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), Aarau: Kanton Aargau.
- Buschor, Ernst*, 1993: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung - Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Zürich 1. Juli 1993 (Vol. 52), Zürich: Zürcher Handelskammer.
- Econcept*, 2000: Evaluation Gesamtprojekt WOV Kanton Aargau, Aarau: Regierungsrat des Kantons Aargau.
- Finanzdirektion des Kantons Bern*, 2008: Bericht der Finanzdirektion an den Regierungsrat über die Ergebnisse der Pre-Evaluation NEF, Bern: Kanton Bern.
- Haldemann, Theo*, 1997: New Public Budgeting. Wie lassen sich gleichzeitig politische Führung und Verwaltungs-Management im Rahmen von schweizerischen NPM-Reformen und WOV-Projekten verbessern?, In: *H. Schmid & T. Slembeck* (Hrsg.), Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis (pp. 117-146), Bern: Haupt.
- Haldemann, Theo*, 1998: Zur Konzeption wirkungsorientierter Planung und Budgetierung in Politik und Verwaltung, In: *D. Budäus, P. Conrad & G. Schreyögg* (Hrsg.), New Public Management (pp. 191-215), Berlin: Walter de Gruyter.
- Haldemann, Theo*, 2006: Politische und betriebliche Steuerung mit dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan, In: *P. Horvath* (Hrsg.), Controlling und Finance Excellence (pp. 345-363), Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Hope, Jeremy/Fraser, Robin*, 2003: Beyond Budgeting. How managers can break free from the annual performance trap, Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press.
- Ladner, Andreas/Cemerin, Michael/Ritz, Adrian/Sager, Fritz*, 2007: Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB (Vol. 18), Bern: Haupt.
- Linder, Wolf/Hotz, Beat/Werder, Hans*, 1979: Planung in der Schweizerischen Demokratie, Bern: Paul Haupt.
- Matheson, Alex*, 2002: Better public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reform in Western nations, in: OECD Journal on Budgeting, 2(Supplement 1), 37-49.
- Meyers, Roy T.*, 1994: Strategic Budgeting, Michigan: University Press.
- Müller, Urs*, 2005: NPM in Basel-Stadt - oder Basel tickt anders, In: *A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren (pp. 69-80), Bern: Haupt.
- OECD*, 2005: Modernising Government: the way forward, Paris: OECD.

- OECD, 2007: Performance Budgeting in OECD Countries, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2000: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Flächendeckende Einführung der neuen Führungsmethodik, Aarau: Kanton Aargau.
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2008: Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 13. August 2008: Aufgaben- und Finanzplan 2009 - 2012, Budget 2009 und Planjahre 2010 - 2012, Aargau: Kanton Aargau.
- Regierungsrat des Kantons Luzern, 2009: IFAP LU 2010-2014. Integrierte Finanz- und Aufgabenplanung des Kantons Luzern für die Jahre 2010 bis 2014, Luzern: Kanton Luzern.
- Rieder, Stefan/Farago, Peter, 2000: Vergleichende Evaluation der NPM-Versuche in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich. Ein Vergleich des Projektstandes 1999, Luzern / Zürich: Interface / Landert Farago Davatz & Partner.
- Rieder, Stefan/Lehmann, Luiza, 2002: Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology, in: International Public Management Review, 3(2), 25-43.
- Rieder, Stefan/Widmer, Thomas, 2007: Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen, Bern: Paul Haupt.
- Ritz, Adrian, 2005: 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. Eine Bilanz aus Sicht von Legislative und Exekutive, In: A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren (pp. 47-68), Bern: Haupt.
- Rubin, Irene S., 2000: The politics of public budgets, In: R. J. Stillman (Hrsg.), Public Administration. Concepts and Cases (pp. 376-392), Boston: Houghton Mifflin.
- Schedler, Kuno, 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Schedler, Kuno, 1998: Parlamentarisches Controlling. Instrumente und Gefässe als Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses der Politik, In: B. Ebrenzeller, P. Mastronardi, R. Schaffhauser, R. J. Schweizer & K. A. Vallender (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen (pp. S. 435 - 464), St. Gallen/Lachen: Dike Verlag.
- Schedler, Kuno/Felix, Jürg, 2000: Quality in public management: the customer perspective, in: International Public Management Journal, Nr. 3, 125-143.
- Schick, Allen, 1986: Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies, in: Public Administration Review, 46(2), 124-134.
- Schindel, Ralph. (3.12.2009). Legislaturplan hat kaum Priorität. Basler Zeitung.
- Schmidt, Nicolas, 2008: New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen, Zürich: Rüegger.
- Siegel, John Philipp, 2008: Probleme und Defizite bei der Reform der US Bundesverwaltung: eine Meta-Analyse zur begrenzten Rationalität administrativen Wandels, Bern: Paul Haupt.
- Siegel, John Philipp/Summermatter, Lukas. (2008). *Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals*. Paper presented at the European Group of Public Administration Conference (EGPA).
- Simon, Herbert A., 1957: Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization, New York: Macmillan.

- Simon, Herbert A.*, 1995: Rationality in Political Behavior, in: *Political Psychology*, 16(1), 45-61.
- Summermatter, Lukas/Siegel, John Philipp.* (2009). *Defining Performance in Public Management: Variations over time and space*. Paper presented at the Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM).
- Tarschys, Daniel*, 2002: Time horizons in budgeting, in: *OECD Journal on Budgeting*, 2(2), 77-102.
- Thom, Norbert/Näf, Andreas*, 2003: Der Portfolio-Ansatz als Instrument der Exekutive zur strategischen Führung, In: *K. Schedler & D. Kettiger* (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik*, Bern: Haupt.
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin*, 2005: Konsequenzen von Staatsreformen für die demokratische Steuerungsfähigkeit. Vergleichende Analyse zu vier Schweizer Kantonen in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46(1), 86-109.
- Wildavsky, Aaron*, 1974: *The politics of the budgetary process*, Boston: Little.
- Wildavsky, Aaron*, 1978: A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts, in: *Public Administration Review*, 38(6), 501-509.

