

# Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung

im Original erschienen in: Donatella Pulitano, *New Public Management. Terminologie – terminologie – terminologia*, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 2000, S. 33 - 47

Kuno Schedler

Im vorliegenden Dokument werden die wichtigsten Begriffszusammenhänge der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) knapp erläutert und mit Beispielen erklärt. Ausserdem wird die aktuelle Situation der WoV in der Schweiz geschildert, so dass eine Übersicht für Einsteigerinnen und Einsteiger in die Thematik entsteht.

## 1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist ein Steuerungsmodell für Politik und Verwaltung, das sein Hauptaugenmerk auf die Wirkungen des staatlichen Handelns legt. Ziel der WoV ist es, die Grundidee der Wirkungsorientierung in alle Entscheidungsmechanismen und –instrumente von Politik und Verwaltung einzuführen.

Die WoV ist kein starres Konzept, sondern sie ist eher eine Führungsidee. Sie muss und kann an ein konkretes Umfeld angepasst werden. Die Praxis in der Schweiz zeigt, dass verschiedene Gemeinwesen sehr unterschiedliche Umsetzungen gewählt haben, wobei es kein „richtiges“ oder „falsches“ Modell gibt, sondern erfolgreiche oder weniger erfolgreiche.

### 1.1 Die Wurzeln: *New Public Management im Ausland*

Die WoV hat ihre Wurzeln in verschiedenen internationalen Entwicklungen, die in den achtziger und neunziger Jahren des ausgehenden 20. Jahrhunderts zu erkennen waren. Die wichtigste theoretische Basis liefern die *Neue Institutionenökonomie* in der Volkswirtschaftslehre sowie die *moderne Managementlehre* der Betriebswirtschaftslehre. Beide Elemente vermochten sich jedoch nur ansatzweise im öffentlichen Sektor durchzusetzen. Anstoss für die weltweite Welle des New Public Management lieferte Neuseeland. Hier, am anderen Ende der Welt, wähnte man sich über Jahrzehnte in einer durch England garantierten wirtschaftlichen Sicherheit. Auf 3,5 Millionen Einwohner kamen 60 Millionen Schafe – die mehrheitlich zu fixen Preisen vom Commonwealth aufgekauft wurden. Mit dem Beitritt Englands zu Europa wurde diese Abnahmeverpflichtung hinfällig, und die Neuseeländische Wirtschaft hatte sich dem internationalen Wettbewerb auszusetzen. Die erste Reaktion der damaligen konservativen Regierung war, noch mehr der schlechten Medizin einzusetzen: Die Subventionen wurden erhöht, die Marktbarrieren verstärkt, Sozialhilfe ausgebaut, bis schliesslich das Land faktisch zahlungsunfähig wurde.

Die Neuwahlen im Jahre 1984 brachten dann den Umbruch. Mit der neuen Labour-Regierung kam eine gänzlich unverbrauchte, junge Generation von politischen Beamten ans Ruder, die mehrheitlich über eine ökonomische Ausbildung in den USA oder England verfügte. Die politische Unabhängigkeit von alteingesessenen Interessen, der schier unerträgliche Handlungsdruck, die fehlende direkte Demokratie sowie der neuseeländische Pioniergeist – um nur die wichtigsten Faktoren zu nennen – führten schliesslich zu einer Reform, wie sie an Veränderungsintensität noch heute ihresgleichen sucht.

Selbstverständlich war nicht alles New Public Management, was in Neuseeland verändert wurde. Die Deregulierung, die massive Privatisierung sowie der Abbau der Landwirtschaftssubventionen waren makro-ökonomische Massnahmen, die nichts mit NPM nach unserem Verständnis zu tun haben. Sie bewirkten jedoch unter anderem, dass auch die staatlichen Institutionen nicht ohne Effizienz- und Effektivitätsdruck existieren konnten. Die Verwaltungsreform war damit mit ein Ergebnis einer Neugestaltung der gesamten Wirtschaft.

Was können wir aus Neuseeland lernen? Es ist im Verlauf der Reformen in der Schweiz, die seit 1993 laufen, immer deutlicher geworden, dass eine simple Übernahme neuseeländischer Modelle zu keinem Erfolg führen kann. Allerdings konnten einzelne Elemente, wie etwa die Zusammenarbeit von Privatwirtschaft und Staat (Public-Private-Partnerships) oder die Einführung von Bürger- und Kundenbefragungen als Einzelteile adaptiert werden. Nicht zuletzt das Strategische Management, für das die neuere Entwicklung in Neuseeland bekannt geworden ist, dürfte weitere Impulse für die Schweiz auslösen.

Aber nicht nur in Neuseeland, sondern auch in anderen Ländern wurden Ideen für die Schweizer Variante des NPM, die WoV, entlehnt. An dieser Stelle sollen nur die Wichtigsten stellvertretend für eine ganze Fülle genannt werden. In *England* wurde die Kraft des Wettbewerbs getestet, indem beispielweise die Gemeinden verpflichtet wurden, sämtliche ihrer Leistungen auf dem offenen Markt auszuschreiben und bei besseren Angeboten die Privaten an ihre Stelle treten zu lassen. Rund 70 % der Ausschreibungen wurden mittelfristig von den Gemeindebetrieben gewonnen – allerdings meist erst nach einer radikalen Verbesserung ihrer Strukturen. Heute ist das Programm (sog. *Compulsory Competitive Tendering*) eingestellt, da die beabsichtigten Wirkungen meist verwirklicht sind. In den noch verbleibenden Bereichen ist man sich nicht einig, ob eine Ausschreibung wirklich zu Verbesserungen führen würde.

In *Skandinavien* verfügt man über langjährige Erfahrungen mit der weitgehenden Auslagerung ganzer Verwaltungsbereiche an staatseigene Anstalten, sog. Agencies. Seit über 200 Jahren wird in diesen Ländern nur ein kleiner Kernbereich in der Verwaltung erledigt; das grösste Volumen staatlicher Tätigkeit erfolgt in Agencies. Ausserdem sind im Norden Europas vielfältige Formen einer partizipativen Demokratie auszumachen, wie sie selbst uns Schweizer immer wieder faszinieren. In den *Niederlanden* wurden in den siebziger Jahren für die grösseren Städte Management-Modelle entwickelt, die sich an das privatwirtschaftliche Konzern-Divisions-Modell anlehnen. In unseren Breitengraden am bekanntesten ist das sog. Tilburger Modell – obwohl die Holländer selbst immer wieder in Zweifel ziehen, dass Tilburg die bestgeführte Stadt der Niederlande sein soll. Der Grund für die Bekanntheit Tilburgs bei uns ist ein Bericht der deutschen Kommunalen Gemeinschaftsstelle über diese Stadt – also eher ein Zufall als eine ernsthafte Evaluation. Wie dem auch sei: Hier wurde die Idee übernommen, dass zwischen Politik und Verwaltung eine Art Leistungsvereinbarung ("Kontrakt") abgeschlossen wird, und dass die Umsetzung dieser Ziele der Verwaltung überlassen bleibt.

Die *USA* schliesslich bestechen durch die Konsequenz, mit der die wohl umfassendste Reform der Nachkriegszeit angegangen wird. Fahnenträger der sog. „National Partnership for Reinvention“ (früher: National Performance Review) ist kein Geringerer als Vize-Präsident Al Gore, der von Präsident Clinton volle Unterstützung in seinem Anliegen erhält. Viele Schweizer Regierungen könnten sich diese beiden Exekutivpolitiker mit Weltformat zum Vorbild nehmen, wenn es darum geht, eine unbequeme, zu Beginn stark kritisierte Reform an vorderster Spitze voranzutreiben. Für die WoV wurden vor allem die Prinzipien des City-Managements, aber auch die Einbindung des Rechnungshofes und der Wissenschaft (sog. Think Tanks) in die Reformen als Ideen übernommen.

Nun ist nicht alles gut, was vom Ausland kommt, und nicht alles schlecht, was in der Schweiz geschieht. Viele negative Auswirkungen (z.B. ein vorübergehender Anstieg der Arbeitslosigkeit in Neuseeland von 4,5 auf 10,5 %) geben Anlass zu einem überlegten Vorgehen in unserem Land. Mittlerweile gilt die Schweiz – zumindest in Europa – als ein Musterbeispiel an Einbezug der Politik in die Reform. Unsere parlamentarischen Reformkommissionen werden immer wieder – vor allem in Deutschland – mit grossem Respekt erwähnt, und es könnte eine wichtige Aufgabe der Vertreter unseres Landes werden, die internationale Reformbewegung mit demokratischen Elementen anzureichern. Wesentlich ist: Die Schweiz hat sich ihr eigenes Modell erarbeitet. Nach gut schweizerischer Tradition ist dabei die kantonale Vielfalt schier unüberschaubar, was sich auch im begrifflichen Wirrwarr zeigt, das die vorliegende Publikation ein wenig zu bereinigen versucht.

## **1.2 WoV in der Schweiz – Was ist das?**

Die Schweiz ist genauso einzigartig wie jene Länder, die als Wegbereiter für das New Public Management gelten. Deshalb gelten hier andere Spielregeln als im Ausland. Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, wie wir sie heute erleben, ist der gegenwärtige Stand in Sachen NPM, der für schweizerische Verhältnisse entwickelt wurde. Sie ist sozusagen der aktuelle Stand des Irrtums, denn wir müssen davon ausgehen, dass es noch lange dauern wird, bis genügend Erfahrungen gesammelt sind, dass die Funktionsfähigkeit der Modellvorstellungen beurteilt werden können. Überdies ist überhaupt fraglich, ob Politik und Verwaltung sich je wieder an einen so statischen Zustand gewöhnen können wie dies die Bürokratie war – doch davon soll an dieser Stelle nicht gesprochen werden.

Die WoV wurde zwar als Konzept von der Theorie für die Praxis entwickelt, doch ihre Umsetzung folgt nicht immer den Leitlinien der Theorie. Der Solothurner Regierungsrat Rolf Ritschard machte dies an einem Vortrag an der Universität St. Gallen im Januar 2000 deutlich: „Wir sind erfolgreich, weil wir pragmatisch vorgehen. Wir wissen heute noch nicht, ob wir mit unserem Projekt je die Modellvorstellung der Theorie erfüllen können – aber das spielt auch keine Rolle.“

Nicht alles, was unter dem Titel „WoV“ oder „NPM“ in der Schweiz punkto Reformen läuft, ist tatsächlich WoV oder NPM. Es ist daher hilfreich, sich über die konstituierenden Elemente der WoV Klarheit zu verschaffen. Die wichtigsten Elemente, die für die WoV in der Schweiz typisch sind, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Konsequente Verknüpfung der Finanzseite mit der Leistungs-/Wirkungsseite der Steuerung. Jeder Entscheid auf der einen hat notgedrungen Konsequenzen auf der anderen Seite, die transparent gemacht werden müssen. Dies gilt für die jährliche Steuerung (Budget, Voranschlag) wie auch für die mehrjährige (Aufgaben- und Finanzplanung).
- Globalbudgets und Leistungsaufträge gelten in den verschiedenen Formen, wie sie in den Kantonen angewendet und bezeichnet werden, als zentrale Steuerungsinstrumente der WoV. Das Projekt des Bundes heisst denn auch: „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG“,
- Klärung der Rollen von Parlament, Regierung und Verwaltung in diesem neuen Steuerungszusammenhang. Zwischen diesen verschiedenen Instanzen wird jeweils eine Art „Vereinbarung“ getroffen, die zu einer Besteller – Ersteller – Beziehung führen. Letztlich wird versucht, die eigentlichen Funktionen der Akteure wieder zu stärken, indem neue Strukturen und Abläufe geschaffen werden.
- Delegation von Verantwortung an die ausführenden Verwaltungsstellen, wobei dies eine klare Vorgabe zu erreichender Ziele bedingt. Insgesamt wird das gesamte System von

Politik und Verwaltung verstärkt auf klar ausformulierte Ziele ausgerichtet – ein Trend, der beispielsweise mit dem seit den siebziger Jahren gültigen Führungskonzept des *Management by Objectives* völlig in Einklang steht.

- Schliesslich der Einbezug der Kundinnen und Kunden bzw. derer Bedürfnisse in die Gestaltung der Leistungsabgabe und Einspeisen von Rückmeldungen in die Führungsprozesse der Verwaltung. Dies bringt neue, ungewohnte Sichtweisen mit sich: Die Verwaltung wird – als Metapher – zum „Dienstleistungsunternehmen“ und ist nicht mehr nur Gesetze anwendende, obrigkeitliche Institution. Damit verbunden ist ein Einstellungswandel der Mitarbeitenden der Verwaltung, der teilweise zu massiven Widerständen führt.

In der Folge sollen einige wichtige Begriffe in ihrem Kontext dargestellt werden, um die dahinter stehenden Konzepte zu verdeutlichen. Vielfach arbeitet WoV mit Metaphern, die als solche nicht sofort verständlich sind. Beredtes Beispiel dafür ist die Kundenorientierung als Metapher für ein ganzes Konzept des aktiven Einbezugs der Kundenbedürfnisse in die Leistungsgestaltung der Verwaltung. Was WoV mit dieser neuen, für Viele ungewohnten Terminologie erreichen möchte, ist ein Anregen zum Weiterdenken. Neue Bilder und Begriffe zwingen den Adressaten einer Kommunikation dazu, seine gewohnten Pfade zu verlassen und aus den üblichen Begriffs-Kontext-Kombinationen auszubrechen.

## 2 Wichtige Begriffe und Zusammenhänge

### 2.1 Globalbudget und Leistungsauftrag

Das *Globalbudget* enthält Verpflichtungs- oder Voranschlagskredite für bestimmte Aufgabenbereiche oder Organisationseinheiten als Netto-Vorgabe. Dies führt zu folgenden Konsequenzen:

- Innerhalb der Aufwandseite können Kredite zwischen den verschiedenen Rubriken frei verschoben werden (Lockerung der sog. Spezifikation). Als Kompensation dieses Steuerungsverlustes werden die Kredite an Produktgruppen, Aufgabenbereiche oder Organisationseinheiten gebunden und mit Leistungs- und Wirkungsinformationen verknüpft.
- Höhere Aufwendungen können durch höhere Einnahmen kompensiert werden (Aufhebung des sog. Brutto-Prinzips, allerdings nur im Voranschlag).

Das Globalbudget befreit die Verwaltung nicht von der detaillierten Verbuchung sämtlicher Geschäftsvorfälle, ebenso wenig wie von der detaillierten Budgetierung. Die Vorschriften des Rechnungswesens bleiben bestehen, die Finanzkontrolle und die Finanzkommission müssen ihre Überwachungsfunktion nach wie vor ausüben können. Durch die grössere Management-Verantwortung sind die Amtsleitungen mehr denn je gefordert, im eigenen Interesse ihre jährlichen Aufwendungen und Erträge zu planen, d.h. ein sauberes Budget zu erstellen. Sie sind jedoch während des Jahres nicht mehr rechtlich an die Einzelpositionen gebunden.

Ein Globalbudget nach WoV verknüpft die Finanzseite zwingend mit der Leistungsseite. Als *Leistungsaufträge* werden in der schweizerischen Praxis sämtliche Aufträge, Kontrakte oder Vereinbarungen bezeichnet, welche die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen Regierung und Parlament, Departementen und Ämtern bzw. Dritten regeln. In Ergänzung zum Globalbudget enthalten die Leistungsaufträge insbesondere eine ausreichende Umschreibung, welche Leistungen zu welchen Kosten bestellt, eingekauft oder erstellt werden sollen.

Zusammen mit dem Globalbudget werden dem Parlament stets Informationen auf der Leistungsseite auf Stufe Produktgruppe mitgeliefert, bestehend aus Produktgruppen-

Umschreibung, Wirkungszielen und Leistungszielen sowie Indikatoren samt Soll- und Ist-Werten. Diese umfassenden Leistungsinformationen bilden in der Folge Bestandteil des Leistungsauftrags, welchen das Parlament der Regierung für den jeweiligen Aufgaben- und Politikbereich oder für eine bestimmte Organisationseinheit erteilt. Als Grundsatz gilt dabei: Kein Ziel ohne Indikator, kein Indikator ohne Ziel.

Regierung und Departemente führen die öffentliche Verwaltung auf der Grundlage eines modernen Controllings und erteilen stufengerecht detaillierte Leistungsaufträge an Departemente und Ämter. Die Aufträge werden in Form von Leistungszielen für Abteilungen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konkretisiert.

## 2.2 Aktivitäten, Leistungen und Wirkungen

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

Durch eine Vielzahl unterschiedlicher, meist interner <i>Aktivitäten</i>	erbringt die Verwaltung unmittelbare <i>Leistungen</i> an Leistungsempfänger,	die bei den Leistungsempfängern oder in ihrem Umfeld bestimmte mittelbare <i>Wirkungen</i> auslösen.
Aktivitäten sind die täglichen Handlungen in der Verwaltung, die nicht an Dritte abgegeben werden.	Leistungen sind das unmittelbare, von Dritten sichtbare Ergebnis eines Bündels von Aktivitäten. Sie werden in der Regel zu Produkten zusammengefasst, die wiederum als Grundlage für Leistungsaufträge, Kostenrechnung etc. dienen.	Wirkungen sind das mittelbare Ergebnis der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung.
<u>Beispiele:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bearbeitung von Rekursakten eines Baugesuchs</li> <li>➤ Erarbeiten eines Sanierungsplans</li> <li>➤ Beschaffung von Lehrmitteln</li> <li>➤ Voruntersuchungen an einem Patienten</li> <li>➤ Abklärungen im Umfeld eines Fürsorge-Falls</li> </ul>	<u>Beispiele:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entscheid über den Baurekurs</li> <li>➤ Lärmsanierung einer Strasse</li> <li>➤ gehaltene Lektionen in der Schule</li> <li>➤ durchgeführte Therapie im Spital</li> <li>➤ erarbeitete Vereinbarung mit einem Fürsorge-Fall</li> </ul>	<u>Beispiele:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Einhaltung der Bauvorschriften bei Bauten</li> <li>➤ Verringerung der Lärmeinwirkung</li> <li>➤ Erfolg einer Klasse bei einem Test</li> <li>➤ Genesung, Veränderung der Lebensqualität</li> <li>➤ Reintegration, geregelte Lebensverhältnisse</li> </ul>

Lesehilfe: Obere Reihe von links nach rechts lesen. Die Felder der unteren Reihen erklären den jeweiligen Zusammenhang zu den oberen Feldern und bringen Beispiele dazu.

Das eigentliche Ziel staatlicher Tätigkeit besteht im Auslösen bestimmter Wirkungen. Die WoV macht diese Wirkungen zum Hauptgegenstand der politischen und administrativen Steuerung, indem sie konsequent bei jeder Massnahme nach deren Wirkungen fragt.

Wirkungen sind der interessanteste, gleichzeitig aber der am schwersten zu fassende Gegenstand der politischen Steuerung bzw. der Verwaltungsführung. Viele Wirkungen sind erst mit grosser Zeitverzögerung erkennbar. Ausserdem stören Umwelteinflüsse den direkten Zusammenhang von Leistungen und Wirkungen. Trotzdem sucht die WoV systematisch nach geeigneten Möglichkeiten, Leistungen und Wirkungen sinnvoll in politische Vorgaben einzuflechten. Gleichzeitig soll jedoch die Bestimmung der notwendigen Aktivitäten der Verwaltung selbst überlassen werden – dies immer im Rahmen der rechtlichen Vorschriften.

### 2.3 Produkte, Produktgruppen, Aufgabenbereiche

Um die gesamten Aktivitäten des Staates aus Sicht seiner Kundinnen und Kunden zu erfassen, schafft die WoV das *Hilfskonstrukt* des Produktes. Ein Produkt ist die kleinste selbständige Leistungseinheit, die einer Leistungsabnehmerin oder einem Leistungsabnehmer einen Nutzen verschafft. Selbständig heisst, dass keine weiteren Leistungen notwendig sind, um den angestrebten Nutzen zu erzielen (z.B. Entsorgung von Abfall).

**Produkte** sind in der Regel eine Zusammenfassung von mehreren (Teil-) Leistungen, die eine Organisationseinheit verlassen. Sie bilden den Gegenstand des Leistungsauftrages an das Amt, d.h. das Amt verhandelt mit dem Departement über seine Produkte und deren Ziele. Da Produkte einen relativ hohen Detaillierungsgrad aufweisen, werden sie wiederum zusammengefasst in Produktgruppen, und diese wiederum in Aufgabenbereiche. Der gesamte Ausstoss des Staates wird damit letztlich in Aufgabenbereichen dargestellt.

Die **Produktgruppe** umfasst Produkte mit einer gemeinsamen, möglichst klaren Ausrichtung auf ein politisches Programm oder eine Massnahme mit eindeutigem Wirkungsziel - im Umweltschutz etwa die Abfallbewirtschaftung. Wo es nicht möglich ist, ihr ein einziges, eindeutiges Wirkungsziel zuzuordnen, ist mindestens dafür zu sorgen, dass über das Verhältnis von Zielen und Produktgruppen Transparenz besteht.

Jede Produktgruppe wird mit einer Liste der enthaltenen Produkte, Wirkungs- und Leistungszielen sowie -indikatoren umschrieben. Die Leistungsziele werden hinsichtlich Menge, Qualität, Fristen und Kosten spezifiziert. Die Kosten pro Produktgruppe werden im Produktgruppenbudget und in der Produktgruppenrechnung ausgewiesen.

Die Produktgruppe ist die unterste Leistungsebene, auf welche sich der parlamentarische Budgetentscheid sinnvollerweise beziehen kann (Bodenschutz, Luftreinhaltung), d.h. an die ein Globalbudget gebunden wird. Die Schweizerische Praxis verzichtet bislang weitgehend auf die Budgetanbindung an Produktgruppen (sog. Produktgruppenbudget). Pragmatischer ist der Beschluss von Globalbudgets pro Amt, wobei die Mittel als Information gegliedert sind nach Produktgruppen. Dies bedeutet, dass eine Übertragung zwischen Produktgruppen desselben Amtes in aller Regel zulässig, wenn auch begründungspflichtig sind.

Der **Aufgabenbereich** ist jene Leistungsebene, welche in der Regel bei der Erstellung der mittelfristigen Planung als Einheit dient. Zwischen dreissig und fünfzig Aufgabenbereiche gestatten, die gesamte Staatstätigkeit flächendeckend zu erfassen. Das *Aufgabenbereichsbudget* fasst mehrere Produktgruppen zusammen, die zur Erledigung einer bestimmten Aufgabe beitragen (Umweltschutz). Es beschränkt sich nicht auf eine bestimmte Organisationseinheit, sondern kann institutionenübergreifend wirken.

Detaillierungsgrad	Umfang	Mögliche Beispiele
--------------------	--------	--------------------

Aufgabenbereich	ca. 30 - 50 Aufgabenbereiche umfassen die Staatstätigkeit	1. Mittelschulen 2. Tiefbau 3. Innere Sicherheit
Produktgruppe	ca. 5 Produktgruppen pro Aufgabenbereich	1. Gymnasialunterricht 2. Kantonsstrassen 3. Polizeileistungen
Produkt	ca. 5 Produkte pro Produktgruppe	1. obligatorischer Unterricht 2. Unterhalt Kantonsstrassen 3. Behandlung von Kriminaldelikten

## 2.4 Indikatoren, Standards

### 2.4.2 Indikatoren

Um die Einhaltung von Vorgaben zu überprüfen, müssen die Leistungen und die Wirkungen der Verwaltung gemessen und beurteilt werden. In vielen Fällen ist dies aber nicht einfach, oft auch nicht sinnvoll lösbar. Dann greift WoV zu einem Hilfsmittel: den *Indikatoren*.

Indikatoren geben Auskunft über den Zustand oder die Entwicklung eines Teilbereichs der staatlichen Leistung. Sie sind in aller Regel nicht ausreichend, um eine abschliessende Beurteilung vorzunehmen. Indikatoren vermögen oft nur Hinweise auf eine bestimmte Entwicklung zu geben. Sie müssen zwingend interpretiert und in einen Gesamtzusammenhang gestellt werden. Ein Indikator allein sagt nichts über die tatsächliche Qualität der Verwaltungsleistung aus.

Indikatoren sind so auszugestalten, dass sie den Vergleich von Soll- und Ist-Werten ermöglichen, denn aus der Analyse von Abweichungen kann ein Lern- und Korrekturprozess eingeleitet werden.

Eine gute Verwaltungsführung wird nicht durch Indikatoren sichergestellt oder ersetzt. Wie bis anhin sind es die Menschen in Verwaltung und Politik, die über Erfolg oder Misserfolg entscheiden. Wie ein Pilot sein Flugzeug selbst steuert, jedoch ohne Messinstrumente die Orientierung verliert, so sollte sich die Regierung und die Verwaltungsführung auf die Indikatoren in ihrem "Cockpit" abstützen. In einem stufengerecht angepassten Sinne gilt dies auch für das Parlament.

Beispiele von Indikatoren, die immer wieder diskutiert werden, sind etwa folgende:

- Unfallhäufigkeit als Indikator für die Sicherheit auf einer bestimmten Strasse
- Ergebnisse von Umfragen bei Unternehmen als Indikator für den Ruf der Universität bei der Wirtschaft, damit wiederum als Indikator für die Qualität ihrer Ausbildung
- Durchschnittliche Rendite der staatlichen Geldanlagen im Verhältnis zu einer Referenz-Rendite (z.B. LIBOR) als Indikator für die Qualität der Anlagepolitik der Finanzverwaltung
- Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze in innovativen Technologiebereichen als Indikator für die Erfolge der kantonalen Wirtschaftsförderung
- Anteil der Wiedereintritte nach einem Spitalaufenthalt als Indikator für die Qualität der Spitalleistung

Die genannten Beispiele machen deutlich, dass die Formulierung guter Indikatoren ein schwieriges Unterfangen ist. Selbst mit einer geeigneten Indikatoren-Mischung bleibt eine fachgerechte Beurteilung das A und O der WoV.

### 2.4.3 Standards

Wird eine Leistung oder Wirkung mit einer Soll-Vorgabe versehen, die von bestimmter Dauer ist und allgemein gilt, so handelt es sich um einen *Standard*. WoV benützt Standards, um gegenüber den Kundinnen und Kunden sowie für die Verwaltung selbst klarzustellen, welche Qualität erwartet wird. Oft wirken Standards etwas technisch; eine gute Mischung geeigneter Standards kann jedoch eine Verwaltungsleistung recht gut beschreiben.

Beispiele von Standards sind etwa:

- Maximale Durchlaufzeiten (schon heute als Fristen bestimmter Verfahren bekannt, aber konsequenter eingesetzt)
- Maximal tolerierte Verspätung bei öffentlichen Verkehrsmitteln
- Interventionszeit von Polizei, Sanität und Feuerwehr
- Anzahl Verwaltungskontakte in einem bestimmten Verfahren

Standards eignen sich gut bei Abläufen, die routinemässig organisiert werden können. Sie stossen an ihre Grenzen, wo sehr unterschiedliche Prozesse eingesetzt werden müssen. In aller Regel ist ihr Anwendungsbereich jedoch erheblich breiter, als man von vornherein annehmen möchte.

### 2.4.4 Zusammenwirken von Indikatoren und Standards

Manchmal beziehen sich Indikatoren bewusst auf die Einhaltung von Standards, um bei sog. „Ausreissern“ keine Verfälschung des Ergebnisses zu erwirken. Dies gilt insbesondere bei Zeitvorgaben. Beispiel:

Indikator für die Feuerwehr: in wieviel % der Fälle wurde eine Interventionszeit von 10 Minuten eingehalten?

Der Standard ist also die Interventionszeit von 10 Minuten, der Indikator dessen Einhaltung.

## **2.5 Mittelfristige Steuerung: Legislaturplan, Integrierter Aufgaben- und Finanzplan**

Politische Wirkungsziele können in aller Regel nicht jährlich erreicht werden, die kurzfristige (jährliche) Steuerung greift also buchstäblich „zu kurz“. WoV wiederum will die politische Steuerung verstärkt auf sog. „strategische“ Inhalte konzentrieren und gleichzeitig eine gewisse Flexibilität in den Zielvorgaben erreichen. Nebst der Gewichtung von Wirkungs- und Leistungsvorgaben wird darum angestrebt, dass die jährliche Optik durch eine mehrjährige ergänzt wird. Eine wirkungsorientierte Politik soll – gemäss WoV – ein Schwergewicht ihrer Einflussnahme auf der Vorgabe von mittelfristigen Zielen bilden.

Damit erhält die Planung wieder vermehrtes Gewicht. Allerdings ist es nicht eine Planung im Sinne der Projektion. Vielmehr soll die Planung zu einem politischen Prozess ausgestaltet werden, der in Parlament und Regierung eine konsequente Berücksichtigung der mittelfristigen Optik bringen soll.

Auch in der mittleren Frist soll eine konsequente Verknüpfung der Finanz- mit der Leistungsseite der Steuerung erreicht werden, indem beide Planungselemente integriert werden. WoV

will die heutige Finanzplanung durch eine *Aufgabenplanung* anreichern, d.h. auf der Ebene der Aufgabenbereiche soll verdeutlicht werden, wohin die Reise geht.

WoV unterscheidet zwischen einer programmatischen Schwerpunktbildung (Legislaturplanung) und einer informativen Konsequenzenrechnung (Aufgaben- und Finanzplanung). In der Regel sind solche Planungen mit konkreten Massnahmenkatalogen sowie allfällig Krediten verbunden, die vom Parlament zu beschliessen sind.

### 2.5.2 Legislaturplanung

Viele WoV-Modelle sehen vor, dass die Regierung innert sechs Monaten nach Beginn einer neuen Legislaturperiode ihr politisches Programm für die kommende Legislatur vorlegt: die Legislaturplanung. Sie bildet die politischen Schwerpunkte ab, in denen die Regierung Veränderungen oder politische Vorhaben umsetzen möchte.

Zweck der Legislaturplanung ist es, gegenüber dem Parlament die politische Stossrichtung der Regierung zu kommunizieren und damit bestimmte Themen auf die politische Agenda zu setzen.

Bezüglich Zuständigkeiten werden in der Schweiz momentan drei unterschiedliche Varianten diskutiert:

1. Die Regierung ist zuständig für die Legislaturplanung – es bleibt damit ihr Programm. Das Parlament kann die Legislaturplanung nicht direkt verändern, kann jedoch über Vorstösse Anregungen dazu einreichen. Damit erhält die Regierung Hinweise, wie ihr Programm vom Parlament politisch beurteilt wird.
2. Die Regierung erstellt die Legislaturplanung und legt sie dem Parlament zur Genehmigung vor. Die Legislaturplanung kann abgelehnt oder angenommen, jedoch nicht verändert werden.
3. Die Regierung legt die Legislaturplanung dem Parlament zum Beschluss vor. Sie kann damit direkt vom Parlament verändert werden. Faktisch wird sie damit zu einem politischen Programm des Parlaments.

### 2.5.3 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

Um die Entwicklungsperspektive auf der Grundlage der gefällten Entscheide aufzuzeigen, wird ein Ausblick ähnlich dem heutigen Finanzplan erstellt. Allerdings soll gemäss WoV auch hier die Finanz- und die Leistungsseite verknüpft werden. Der Finanzplan wird also zu einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan weiterentwickelt.

WoV will erreichen, dass diese mittelfristige Optik bei parlamentarischen Entscheiden über die kurzfristige (jährliche) dominiert.

Jeweils zeitgleich mit dem Voranschlag präsentiert die Regierung den IAFP, der rollend die kommenden 4 Jahre abbildet. Er sieht Korrekturmassnahmen der Regierung vor, die zur Verwirklichung des Legislaturplans notwendig sind. Der IAFP ist damit gleichzeitig eine Kontrolle des Umsetzungsstandes des Legislaturplans.

Bezüglich Zuständigkeiten werden auch hier verschiedene Modelle in der Schweiz diskutiert:

1. Die Regierung legt den IAFP und den Massnahmenkatalog vor. Das Parlament nimmt Kenntnis und kann über Vorstösse seinen indirekten Einfluss geltend machen.
2. Die Regierung legt den IAFP und den Massnahmenkatalog vor. Das Parlament kann einzelne Massnahmen im Massnahmenkatalog direkt verändern, ablehnen oder neue beschliessen.

### 3 Stand in der Schweiz

Gemäss einer Umfrage der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften führen 24 von 26 Kantonen in der Schweiz sowie der Bund Versuche mit der WoV durch. Bislang ist der Kanton Zürich der einzige Kanton, der ohne Versuchsphase direkt in die Umsetzung eingestiegen ist. In etlichen anderen Kantonen steht ab 2000 die Entscheidung an, ob die WoV vom Versuch in einen definitiven Betrieb überführt werden soll.

Auf Gemeindeebene sind vor allem in jenen Kantonen Bewegungen zu registrieren, die selbst mit der WoV experimentieren und die ihren Gemeinden entsprechende Freiheiten zugestehen: Luzern, Bern, Zürich und andere. Kaum ein Projekt ist bis heute (Stand Januar 2000) abgebrochen worden. Der bekannteste Fall ist die Gemeinde Köniz, die als eine der ersten in die WoV eingestiegen ist und 1998 bekannt gab, als erste gemerkt zu haben, dass NPM für die Politik untauglich sei. Im Januar 2000 beschloss das Gemeindeparlament jedoch, dass flächendeckend die Instrumente der WoV einzuführen seien. Die weitere Entwicklung steht noch aus.

Wesentliche Anpassungen wurden in den letzten beiden Jahren vor allem im Zusammenspiel von Parlament und Regierung vorgenommen. Hier zeigt es sich, dass ein grosser Nachholbedarf an Ausbildung besteht, bevor sinnvoll mit den neuen Instrumenten umgegangen werden kann. Neue Strukturen, beispielsweise die Schaffung ständiger Sachkommissionen, werden diskutiert oder sind bereits eingeführt, um die Parlamente zu befähigen, das immer komplizierter werdende Staatsgeschäft durch Aufbau von Know-how auszuüben. Dabei zeigt sich, dass die schweizerischen Milizparlamente durchaus in der Lage sind, mit der WoV zu arbeiten – sofern Verwaltung und Regierung sie mit entsprechend aussagekräftigen Informationen versorgen.

In der Verwaltung werden praktisch überall sogenannte Controllerdienste aufgebaut, die das Management der Regierung und der Verwaltungsspitze unterstützen sollen. Wo solche Strukturen bestehen, sind die Erfahrungen damit in aller Regel positiv.

Die WoV bringt eine Systemänderung: bürokratische Strukturen und Verfahren werden vielfach ersetzt durch managementorientierte Strukturen und Verfahren. Diese Veränderungen bringen Unruhe und Unsicherheit für die Betroffenen, sind jedoch auch eine Chance für die Neugestaltung eines Staates, der den Herausforderungen des neuen Jahrhunderts gegenüber treten kann.