

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz

Schedler, Kuno; Summermatter, Lukas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schedler, K., & Summermatter, L. (2009). Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2(2), 391-410. <https://doi.org/10.3224/dms.v2i2.08>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Kuno Schedler/Lukas Summermatter

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz¹

Zusammenfassung

In etlichen Kantonen und Städten der Schweiz wurde mit der definitiven Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch die mittelfristige Steuerung weiter entwickelt. Wie im Leistungsbudget, wird nun auch im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) die Leistungs- mit der Finanzseite systematisch verbunden und damit zumindest formell aufgewertet. Dadurch soll die Wirkungsorientierung noch besser möglich werden.

Dieser Beitrag untersucht die heute eingesetzten Integrierten Aufgaben- und Finanzpläne in der Schweiz. Die empirische Basis bilden die publizierten Planungen und die offiziellen Botschaften dazu. Es wird deutlich, dass immer mehr Verwaltungseinheiten den IAFP einsetzen, in seiner Ausgestaltung jedoch grosse Unterschiede festzustellen sind.

Schlagworte: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, mittelfristige Steuerung, Leistungsbudget, Aufgaben- und Finanzplanung

Abstract

The Integrated Task and Financial Plan as Mid-term Controlling-Tool in Switzerland

Together with the implementation of New Public Management mid-term control has been enhanced in several cantons and cities in Switzerland. In order to improve outcome orientation, the so called Integrated Task and Financial Plan links performance to resources, like performance budgets.

This paper examines the today utilized Integrated Task and Financial Plans. Empirical evidence is collected from published plans and the related official statements. Results show that more and more governments publish an Integrated Task and Financial Plan, but its design shows huge differences.

Key words: New Public Management, mid-term control, performance budget, Task and Resources Planning

1 Einleitung

Die Reformwelle des New Public Management, die ihren Ursprung in den anglo-amerikanischen Ländern hat, ist auch am deutschsprachigen Raum nicht spurlos vorbeigegangen. Die grundsätzlichen Konzeptelemente wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz aufgenommen und in den jeweiligen Kontext übertragen. In Deutschland entstand daraus das Neue Steuerungsmodell, in der Schweiz die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV). Ihnen allen ist gemein, dass – nebst anderen NPM-typischen Elementen – eine Verschiebung des Steuerungsfokus von den Ressourcen zu den Ergebnissen der Verwaltungstätigkeit stattfinden sollte. Politische Vorgaben sollten we-

niger die Art des Mitteleinsatzes, als vielmehr die dabei entstehenden Leistungen (und Wirkungen) enthalten. Dies ist eine der zentralen angestrebten Wirkungen der Reform.

In der Schweiz sind etliche Kantone und Gemeinden den Weg in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung gegangen. Auf Bundesebene hingegen sind heute erst ca. 5 % des Budgets über Leistungsaufträge und Globalbudgetierung geführt, weshalb *Lienhard* (2008) hier noch einiges Potenzial erkennt. Einige Kantone und Gemeinden haben alternative Instrumente entwickelt, um die neue Steuerungsform zu unterstützen. In der mittelfristigen Perspektive, d.h. für einen Zeitraum von 4 Jahren, wird verbreitet ein Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) eingesetzt.

Der vorliegende Beitrag adressiert die generelle Frage, ob und inwiefern eine mittelfristige Leistungssteuerung in einem politisch-administrativen System möglich ist. Am Beispiel der IAFPs in Schweizer Kantonen wird konkret folgenden Fragen nachgegangen:

- Welche Rolle spielen die IAFPs in der Verwaltungsreform der Schweiz?
- Welche Ziele werden mit den IAFPs verfolgt und inwiefern werden diese erreicht?
- Wie sind die IAFPs ausgestaltet?
- Lassen sich Typen von IAFPs identifizieren?

Um Antworten auf die Fragen zu finden, analysiert dieser Artikel zum einen den Weg, den jene Kantone in der Schweiz zurückgelegt haben, die WoV-Reformen umsetzten, um zu der heute dominierenden Kombination von jährlichen Leistungsbudgets und vier- bis sechsjährigen IAFPs zu gelangen. Aufgrund einer Analyse der vorhandenen Literatur, aber auch unter Bezugnahme auf unabhängige Evaluationen und offizielle Dokumente, werden die Entwicklungen nachgezeichnet.

Zum anderen werden die heute auf kantonaler Ebene eingesetzten Integrierten Aufgaben- und Finanzpläne analysiert und typisiert und es wird diskutiert, wie weit die damit verbundenen Erwartungen erfüllt werden. Dabei beschränkt sich die empirische Untersuchung auf die beobachtbaren, formalen Spezifika der mittelfristigen Steuerungsinstrumente. Fragen der Einführung und Nutzung sowie der erzeugten Wirkung der Instrumente, wie sie etwa bei *van Dooren und van de Walle* (2008) diskutiert werden, stehen nicht im Zentrum der Analyse.

2 Von der kurzfristigen Ressourcen- zur mittelfristigen Leistungssteuerung

Mit dem New Public Management 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 sogenannten 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 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.

2.1 Von der Input- zur Output-Perspektive

Im Zusammenhang mit der Einführung des New Public Management wurde in vielen Gemeinwesen die *Spezifikation* (in Deutschland: die Spezialität) 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). In Deutschland spricht man dabei von Produkthaushalten, in der Schweiz von Produktgruppenbudgets. 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-Management² 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.

Nach *Widmer und Rüegg* (2005) nimmt NPM 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).

2.2 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. 39f.). 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 um-

so 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 objektiver 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. 136ff.) 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 Planungsprozesse 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.³

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, sodass der politische Spielraum für die Regierungen transparenter wird (vgl. Bac 2002, S. 276). Nach Matheson (2002, S. 42ff.) 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.

2.3 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), auch in diesem Journal (*Lienhard* 2008; *Schedler* 2008; *Steiner* 2008). 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 Regierungsstufe [zu] stärken“ (*Econcept* 2000, S. 35). Gleichzeitig sei eine bessere Messung der Wirksamkeit sicherzustellen. Im übrigen spricht sich allerdings keine der 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.

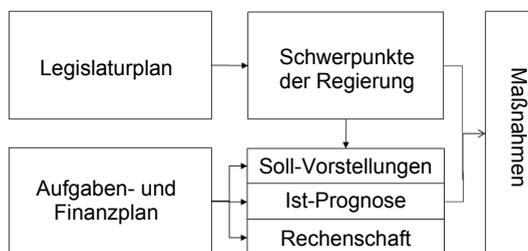
Nebst den einjährigen werden im Rahmen von WoV-Projekten vereinzelt auch mehrjährige Leistungsaufträge, kombiniert mit den entsprechenden Globalbudgets, eingesetzt. Die Stadt Riehen beispielsweise schliesst Leistungsaufträge auf eine Dauer von zwei bis vier Jahren ab und zwingt somit alle Beteiligten, sich eine mittelfristige Planung zu geben (*Schuppli* 2005). Ausserdem können die verschiedenen Politikbereiche gestaffelt diskutiert werden.

3 Das Konzept des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans

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 übergangen, 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 (vgl. Abbildung 1). 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.

Abbildung 1: Module und Inhalte der mittelfristigen Planung



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

- Spätestens sechs Monate nach Amtsantritt publiziert die (neue) Regierung ihre politischen Schwerpunkte für die Legislative, 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 ak-

tualisiert 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.

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. 18ff.; *Haldemann* 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.

4 Praxis des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans in den Schweizer Kantonen

Nachdem in den vorangehenden Abschnitten die Ursprünge, die Grundidee und das Konzept des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans beschrieben wurden, betrachtet dieses Kapitel die heutigen Einsatzformen des IAFP in den Schweizer Kantonen. Im Abschnitt 4.3 werden auf Basis bestehender Evaluationen einige Auswirkungen des IAFP aufgezeigt.

4.1 Entstehung der kantonalen IAFPs

Bereits vor WoV bestanden in den meisten Kantonen mittelfristige Planungsinstrumente, wie etwa politische Schwerpunktplanungen (Legislaturplanungen, Regierungsprogramme) sowie eine Finanzplanung. Allerdings fehlte eine „WoV-gemässe“ Verknüpfung der

Leistungs- 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. 86f.)

Haldemann (1997, S. 130f.) 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 (vgl. Tabelle 1). 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 für die meisten Parlamentsmitglieder zu umfangreich (*Rieder/Widmer* 2007, S. 193f.), um vollständig verarbeitet zu werden.

Tabelle 1: Einführung des Aufgaben- und Finanzplans in Schweizer Kantonen (Quelle: *Haldemann* 2006, S. mit eigenen Ergänzungen)

| 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 |
| St.Gallen | Aufgaben- und Finanzplan | geplant für 2010 |
| Graubünden | Integrierter Aufgaben- und Finanzplan | geplant für 2013 |

In der Regel war die Erarbeitung des IAFP 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 übergang, 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. 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.

4.2 Erscheinungsformen kantonaler IAFPs

Nachfolgend werden die heutigen Erscheinungsformen des IAFP 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 3 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.

Tabelle 2: Planungsdokumente der Kantone

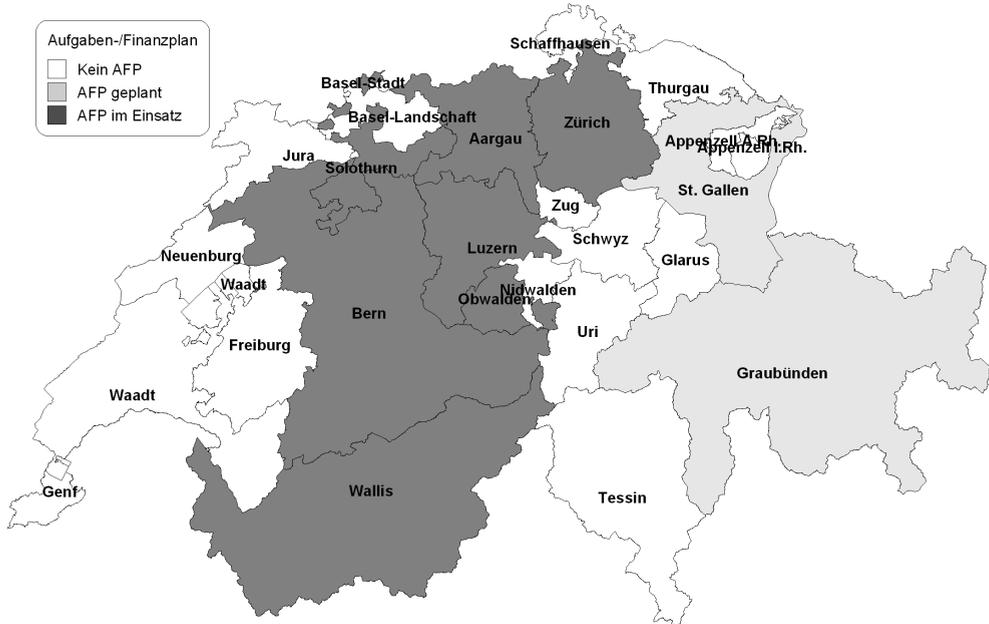
| | Politische (Lang- &) Mittelfristplanung | | Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung | Jährliches Budget |
|--------------------|---|--|--|-------------------|
| Aargau | Entwicklungsleitbild | Aufgaben- und Finanzplan 09–12 mit Budget 09 | | |
| Basel-Stadt | Basel 2020 | Politikplan 09–12 | | Budget 09 |
| Bern | Richtlinien der Regierungspolitik 07–10 | | Voranschlag 09 und Aufgaben-/Finanzplan 10–12 | |
| Luzern | Legislaturprogramm 07–11 | | (Neuer) Integrierter Finanz- und Aufgabenplan 09–13 | Voranschlag 09 |
| Obwalden | Strategie 2012+ | Amts-dauerplanung 06-10 | Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung 09-12 | Voranschlag 09 |
| Solothurn | Leitbild, Legislaturplan, 05-09 | | Integrierter Aufgaben- und Finanzplan, 09-12 / 10-13 | Voranschlag 09 |
| Wallis | Integrierte Mehrjahresplanung 09-12 | | | Budget 09 |
| Zürich | Legislaturziele 07–11 | | Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 09–12, Entwurf Budget 09 | |

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.

Tabelle 1 zeigt, dass bis dato acht Kantone einen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan einsetzen und zwei weitere – St.Gallen und Graubünden – dies geplant haben, so dass schon fast von einem Trend gesprochen werden kann. Die acht IAFP-Kantone bestreiten zusammen beinahe die Hälfte der kantonalen Budgets. Abbildung 3 macht jedoch

deutlich, dass die Verbreitung des IAFP regionale Unterschiede aufweist. In der Deutschschweiz ist der IAFP stärker verbreitet als in der Westschweiz, wo nur gerade der Kanton Wallis einen IAFP einsetzt. In der Deutschschweiz sind die *late movers* vor allem in der (auch politisch eher konservativen) Zentral- und Ostschweiz zu finden.

Abbildung 3: Verbreitung des Aufgaben- und Finanzplans bei Schweizer Kantonen



4.2.1 Formen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans

Der Vergleich der einzelnen Integrierten Aufgaben- und Finanzpläne erfolgt entlang folgender Kriterien:

- Planungshorizont
- Aktualisierungsrhythmus und -verfahren
- Gliederung
- Ebene der Aufgabenplanung
- Ebene der Finanzplanung

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 IAFP 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 Aufgabenfeldern⁴ gegliedert (vgl. Tabelle 5). 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.

Tabelle 5: Struktur des Politikplans des Kantons Basel-Stadt (Auszug)

| 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 | |

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

4.2.3 Verbindung zum jährlichen Budget

Um die Verbindung zwischen Integriertem Aufgaben- und Finanzplan und dem jährlichen Budget zu analysieren, wurden die folgenden Merkmale betrachtet:

- Art der Verknüpfung
- Publizierter Detaillierungsgrad
- Publikationszeitpunkt

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.

4.2.3 Verbindung zur politischen Mittelfristplanung

Das Zusammenspiel von politischer Mittelfristplanung und Integrierter Aufgaben- und Finanzplanung wurde mit folgenden Kriterien analysiert:

- Planungshorizont der politischen Mittelfristplanung
- Aktualisierungsrhythmus der politischen Mittelfristplanung
- Inhalte der politischen Mittelfristplanung (Ziele, Massnahmen)
- Form der Einbindung der politischen Mittelfristplanung in die Aufgabenplanung
- Form der Einbindung der politischen Mittelfristplanung in die Finanzplanung

Die politische Mittelfristplanung wird in den meisten Kantonen in Form eines Legislaturprogramms⁵ dokumentiert. Das Legislaturprogramm wird zu Beginn einer Legislaturperiode erstellt und zeigt Ziele und dazugehörige Massnahmen der Regierung für die nächs-

ten 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 vorangegangenen 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 (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Politische Zielsetzungen im Kanton Solothurn (Auszug)

| Wirkungsziele | Priorität | Massnahmen | Indikatoren | Standards | Gesetzesanpassungen notwendig? | Geschätzte Veränderung Ressourcen |
|---|-----------|--|---|--------------------------------------|--------------------------------|--|
| 2.1. Ein leistungsfähiges, effizientes Bildungswesen und eine dazu kohärente Familien- und Jugendpolitik | 1 | Optimale Integration, speziell der Migrationsfamilien und Kinder mit besonderen Bildungsbedürfnissen | Quote der Kinder in Sonderschulung | < Ø CH | ja | Finanzen: + 40,8 Mio. Fr. aus NFA gem. hellpädagog. Konzept ab 2008 + 2 Vollzeitpensen |
| | 1 | Ausbau schülergänzender Betreuungsformen zusammen mit Gemeinden, Wirtschaft und Privaten | Flächendeckende Blockzeiten ab 2009 | 100 % | ja | keine |
| 2.2. Eine im nationalen und internationalen Vergleich hohe Qualität der Bildung an den Schulen des Kantons Solothurn und Förderung der Qualitätsentwicklung anhand objektiver Verfahren, die Bildungsprozesse beschreib- und messbar machen (Qualitätsmanagement) | 1 | Konzept zum Qualitätsmanagement (QM) für den Bildungsbereich im Kanton Solothurn erstellen | Konzept vom DBK bis Ende 2005 verabschiedet | Termineinhaltung | nein | keine |
| | 2 | Umsetzung des QM auf allen Schulstufen nach den Rahmenbedingungen des QM-Konzeptes | Umsetzungsstand per Ende Jahr | 2006: 50% 2007: 75% 2008: 100% | nein | Finanzen: + 0,45 Mio. Fr. Personal: 3 Entlastungslektionen/Schule (9 kant. Schulen) |

Einen von diesem Schema abweichenden Ansatz haben die Kantone Aargau, Basel-Stadt und Wallis gewählt (vgl. auch Tabelle 3). Die Kantone Basel-Stadt und Wallis verzichten auf ein eigenständiges Legislaturprogramm und integrieren die politische Mittelfristplanung 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 Mittelfristplanung 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.

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

4.2.4 Typen mittelfristiger Planung mit IAFPs

Die obigen Ausführungen haben die vielfältigen Varianten des IAFP in den Schweizer Kantonen aufgezeigt. Eine Möglichkeit zur Typisierung der IAFPs besteht entlang zweier Kriterien:

1) Langfristige Orientierung

Der „klassische“ IAFP zeigt die erwartete Entwicklung der nächsten vier Jahre auf und baut auf dem Legislaturprogramm sowie dem IAFP des Vorjahres auf. Einige Kantone (Aargau, Basel-Stadt, Obwalden) legen der Aufgaben- und Finanzplanung und/oder der Legislaturplanung eine längerfristige Strategie zu Grunde. Der IAFP und/oder das Legislaturprogramm bauen auf einer dokumentierten Vorstellung auf, wie sich das Gemeinwesen in der langen Frist entwickeln soll. Damit geht dieser Planungstyp bezüglich Zukunftsorientierung weiter, als mit dem „klassischen“ IAFP beabsichtigt.

2) Verknüpfung von politischer Planung und IAFP

Die analysierten IAFPs verknüpfen die politische mit der Aufgaben- und Finanzplanung auf verschiedene Art und Weise und unterschiedlich stark. Dabei geht es weniger um die formale Integration in einem Dokument, sondern vielmehr um das für Aussenstehende erkennbare Zusammenspiel von Legislaturplan und IAFP. Beispiele für eine sehr enge Verknüpfung ist der Politikplan des Kantons Basel-Stadt. Keine nachvollziehbare Verknüpfung findet sich dagegen im Kanton Bern.

Die kombinierte Anwendung der beiden Kriterien ergibt die untenstehende Tabelle 9.

Tabelle 9: Typen mittelfristiger Planung mit IAFPs

| | | | |
|---|-----------------|---|---------------------|
| Langfristige Orientierung | vorhanden | Obwalden | Aargau, Basel-Stadt |
| | nicht vorhanden | Bern, Wallis, Zürich | Luzern, Solothurn |
| | | keine, lose bzw. schwer nachvollziehbare Verbindung | enge Verknüpfung |
| Verknüpfung von politischer Planung und IAFP | | | |

4.3 Auswirkungen der IAFPs

Empirisch 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).

Mehrjährige, rollende Planung

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).

Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen

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 gesamtstaatlichen 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).

Problem der Ziele und Indikatoren

Ein weiteres Manko stellen die Berner Evaluatoren bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Wirkungs- und Leistungsziele fest. Diese seien „offensichtlich kaum relevant für die stra-

teigische Steuerung“ (*Finanzdirektion des Kantons Bern* 2008, S. 20), sodass bis dahin weder Regierung noch Parlament auf dieser Grundlage steuernd Einfluss genommen hätten. Im Kanton Aargau ist immerhin die Hälfte der ParlamentarierInnen der Auffassung, überprüfbare Ziele setzen zu können (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 73).

Transparenz

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.

5 Diskussion und Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag stellt die Frage, ob und inwiefern eine mittelfristige Leistungssteuerung in einem politisch-administrativen System möglich ist. Anhand der Aufgaben- und Finanzplanung in Schweizer Kantonen wurde untersucht, wie und mit welchen Zielen dieses Instrument eingeführt wurde. Dabei beschränkte sich die Untersuchung auf beobachtbare Merkmale der IAFPs. Es konnte gezeigt werden, dass der IAFP zumindest in den grösseren Gemeinwesen der Deutschschweiz eine hohe Verbreitung findet. Die für den schweizerischen Föderalismus typischen Unterschiede zwischen den Kantonen sind in Bezug auf das Instrument und seine Anwendung recht markant, so dass nicht von einer harmonisierten Praxis gesprochen werden kann. Ob und wie der IAFP in einem Kanton eingeführt wird, hängt stark von den aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen sowie den dominierenden Akteurkonstellationen ab. Hier ist zwischen den Kantonen eine grosse Varianz festzustellen, was zu diesen Unterschieden im IAFP führt. Dennoch genießt der IAFP recht gute Akzeptanz und ist eine politische Realität in der Schweiz. In der Folge werden wir einige zentrale Fragen diskutieren, die im Zusammenhang mit der mittelfristigen Planung aufgeworfen werden können.

Gelingt die Verschiebung der Steuerung auf die mittelfristige Perspektive?

Die Ausführungen in Abschnitt 4.3 haben gezeigt, dass zwar die mittelfristige Sichtweise von PolitikerInnen durchaus geschätzt wird, dass aber ParlamentarierInnen dennoch mehrheitlich zu Instrumenten der kurzfristigen finanziellen Steuerung greifen.

Es gilt aber zu bedenken – und ist zu hoffen –, dass die dem Parlament vorgelegten Unterlagen (Budgets, Indikatoren, usw.) auf der Verwaltungsseite unter Berücksichtigung der mittelfristigen Perspektive erstellt wurden. Die mittelfristige Orientierung findet somit vor allem in den politikvorbereitenden Stellen der Verwaltung statt.

Werden die Instrumente integriert angewendet?

Die Analyse der IAFPs der verschiedenen Kantone hat gezeigt, dass bereits die Integration von Aufgaben- und Finanzplanung eine Hürde in zweierlei Hinsicht darstellt. Erstens ist und bleibt es eine Herausforderung, die finanziellen Konsequenzen der Aufgabenplanung verlässlich abzuschätzen. Verschiedene Kantone unterscheiden daher in ihrer Planung zwischen den finanziellen Konsequenzen beschlossener bzw. geplanter Vorhaben und Massnahmen einerseits und der Entwicklung des Aufwandes für die bestehenden und

gleichbleibenden Aufgaben andererseits. Die zweite Herausforderung liegt in der Kommunikation nach aussen. Oftmals ist es schwierig, auf dem knapp zur Verfügung stehenden Platz den Zusammenhang zwischen Entscheiden auf der Leistungsseite und den finanziellen Konsequenzen für Aussenstehende nachvollziehbar darzustellen. Gelingt die Überwindung dieser beiden Hürden nicht, so reduziert sich die Integration auf die Abbildung von zwei unabhängigen Planungen in einem Dokument, ohne dass eine nachvollziehbare inhaltliche Verbindung hergestellt wird.

Die Resultate haben aber auch gezeigt, dass der IAFP auf zwei weiteren Ebenen eine integrative Wirkung hat. Zum einen gelingt es vielen IAFPs, die politische Mittelfristplanung aus den Legislaturprogrammen mit einer eher sachlogischen Aufgaben- und Finanzplanung zu verbinden. So werden für die Aufgaben- und Finanzplanung sowohl politische Schwerpunkte (z.B. Förderung der Fremdsprachenkompetenz) als auch externe und nicht beeinflussbare Entwicklungen (z.B. steigende Schülerzahlen) berücksichtigt. Zum anderen bilden die IAFPs das Bindeglied zwischen den langfristigen Planungen (Leitbilder, usw.) und den jährlichen Budgets. In diesen beiden Bereichen – Integration von politischer und sachlogischer Planung und Verbindung der langfristigen mit der kurzfristigen Planung – zeigen die IAFPs eine hohe Integrationswirkung.

Betrachtet man die Entwicklung, so kann schon fast von einem Trend in Richtung Integration gesprochen werden; der Kanton Solothurn weist die finanziellen Konsequenzen bereits in der politischen Legislaturplanung aus, Luzern plant die Integration des Budgets in den IAFP, usw. Aus Sicht einer konsistenten Planung ist dies sicherlich wünschenswert, andererseits steigt mit zunehmender Integration auch die Komplexität. Dies kann dazu führen, dass Zusammenhänge zwar „systemtechnisch“ vorhanden sind, für Außenstehende ohne Systemkenntnis aber nicht mehr nachvollziehbar sind. Zuviel Integration kann also zu Intransparenz führen.

Mit dieser Studie nicht beantwortet werden kann die Frage, wieweit der eigentliche Planungsprozess integriert stattfindet. Werden Zielvorgaben im IAFP durch die politischen Schwerpunkte des Legislaturprogramms beeinflusst? Wird das jährliche Budget aus der mittelfristigen Planung des IAFP abgeleitet oder wie bis anhin inkrementell fortgeschrieben? Die Antworten auf diese Fragen sind für die Beurteilung der Wirkung des IAFP zentral, bedürfen aber gesonderter empirischer Untersuchungen.

Kann der IAFP die politische Rechenschaft (accountability) verbessern?

In seinem Buch „Rethinking democratic accountability“ stellt Behn (2001) u.a. die Forderung auf, bei allen Verwaltungsreformen sei an die Verbesserung der politischen Rechenschaft zu denken. Dies gilt auch für die Einführung des IAFP. Der IAFP hat vielfältige Erscheinungsformen, die auf unterschiedliche Absichten schliessen lassen, die dahinter stehen. Während einige primär die Prognose der mittelfristigen Entwicklung (ohne Änderungsmaßnahmen) in den Vordergrund stellen, fokussieren andere auf die Soll-Vorstellung der Entwicklung. Gemein haben alle IAFPs, dass sie auf vier Jahre ausgelegt sind und rollierend erstellt werden. Das heisst, eine Anpassung der mittelfristigen Planung ist jährlich möglich, und die Veränderung der Planung gegenüber dem Vorjahr kann (und muss zum Teil) politisch begründet werden. Die ursprüngliche Absicht, der IAFP könne auch als Instrument der Rechenschaftsablage über die Erreichung von Meilensteinen dienen, kann zumindest aus der Anlage des Instruments erreicht werden. Werden Meilensteine nicht erreicht, weil sich die Umstände verändern, so kann dies aus den Anpassungen des IAFP über die Jahre nachvollzogen werden.

Ein Beispiel für politische Rechenschaftsablage durch den IAFP bietet der Kanton Basel-Stadt, der in seinem IAFP sowohl für die politischen Ziele als auch für daraus abgeleitete Vorhaben und Massnahmen jeweils eine Bilanz in Prosaform zieht.

Kann das System das Verhalten der Verantwortlichen beeinflussen?

Aus den Erfahrungen in der Schweiz kann abgeleitet werden, dass die Veränderungen der Steuerungsinstrumente den Akteuren der politisch-administrativen Steuerung eine verbesserte Möglichkeit schaffen, gezielter und „strategischer“ zu steuern. Allerdings gilt auch hier, was *Mäding* (2005, S. 350) für das Neue Steuerungsmodell in Deutschland schreibt: Das Instrument garantiert die strategische Steuerung durch den Rat nicht.

Wie oben ausgeführt, existieren nur wenige gesicherte empirische Daten über die Nutzung des Aufgaben- und Finanzplans durch die politischen und administrativen Akteure in der Schweiz. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass für den IAFP ähnliches gilt wie für die Leistungssteuerung generell: Parlamentsmitglieder haben tendenziell Probleme damit, eindeutige Ziele zu definieren und Leistungs- und Wirkungsinformationen für ihre politische Arbeit „modellkonform“ einzusetzen, auch wenn sie mehrheitlich der Meinung sind, Umfang und Qualität der verfügbaren Informationen seien unter WoV verbessert worden (*Brun* 2003; *Schmidt* 2008). Dies deckt sich mit Ergebnissen aus Norwegen (*Christensen/Laegreid/Roness* 2002).

Auf der administrativen Seite stellt sich die Frage, ob die Klärung der mittelfristigen Zielsetzungen zu einer höheren Effektivität der Verwaltung führt. In der Tat lassen Erzählungen, die im Umgang mit Verwaltungsmanagern in der Schweiz zu hören sind, darauf schliessen. Jedoch fehlt auch dazu eine gesicherte empirische Studie.

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan ist ein relativ junges Instrument, dessen Entwicklung und Verbreitung jedoch dynamisch verläuft. Diese Entwicklung ist weiter zu verfolgen, nicht nur auf kantonaler Ebene, sondern auch bei Bund und Gemeinden sowie dem Ausland. Zwar bewegt sich in der Schweiz auf Bundesebene diesbezüglich wenig, auf lokaler Ebene sind aber nach den Pioniergemeinden weitere Gemeinden in Richtung IAFP unterwegs. Und nicht zuletzt gibt es in Österreich im Rahmen der Haushaltsrechtsreform des Bundes eine interessante Entwicklung in dieselbe Richtung (vgl. *Steger* 2009).

Anmerkungen

- 1 Die Autoren danken Frau Andrea Cristuzzi für die Unterstützung in der Erarbeitung des empirischen Materials für diesen Beitrag.
- 2 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 die erbrachten Leistungen und erzeugten Wirkungen der öffentlichen Verwaltung.
- 3 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).
- 4 Synonym verwendete Begriffe sind Aufgabenbereich, Sachgebiet, Leistungsgruppe, Profit-Center, Ressourcenfeld.
- 5 Synonym verwendete Begriffe sind Richtlinienbericht, Legislaturplan, Amtsdauerplanung, Legislaturziele.

Literatur

- Bac, Aad*, 2002: Government budgeting and accounting reform in the Netherlands, in: OECD Journal on Budgeting, 2(Supplement 1), S. 265-284.
- Behn, Robert D.*, 2001: Rethinking democratic accountability, Washington D.C.: Brookings.
- Bieri, Stephan*, 1976: Politische Planung in der Schweiz, in: Die Unternehmung(1), S. 39-53.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno*, 2001: Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Brun, Mathias*, 2003: Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Bern/Stuttgart/Wien: 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.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per/Roness, Paul G.*, 2002: Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects, in: The Journal of Legislative Studies, 8(1), S. 37-62.
- 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 (S. 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 (S. 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 (S. 345-363), Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kettiger, Daniel*, 2000: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Ladner, Andreas*, 2005: NPM und die Gemeinden, in: *A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren (S. 81-92), Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Ladner, Andreas/Cemerin, Michael/Ritz, Adrian/Sager, Fritz*, 2007: Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB (Vol. 18), Bern: Haupt.
- Lienhard, Andreas*, 2008: New Public Management im Staats- und Verwaltungsrecht – Grundlagen und Entwicklungstendenzen in der Schweiz, in: *der moderne staat*, 1(1).
- Linder, Wolf/Hotz, Beat/Werder, Hans*, 1979: Planung in der Schweizerischen Demokratie, Bern: Haupt.
- Mäding, Heinrich*, 2005: Öffentliche Haushalte zwischen demokratischer Steuerung und administrativer Effizienz, in: *B. Blanke, S. Von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform (3. Aufl. ed., S. 341-351), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mastronardi, Philippe*, 1998: New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. Staatspolitische, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte der neuen Verwaltungsführung, In: *P. Mastronardi & K. Schedler* (Hrsg.), New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs (S. 47-119), Bern/Stuttgart/Wien: 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), S. 37-49.
- Meyers, Roy T.*, 1994: Strategic Budgeting, Michigan: University Press.

- 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.
- 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, Luzia, 2002: *Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology*, in: *International Public Management Review*, 3(2), S. 25-43.
- Rieder, Stefan/Widmer, Thomas, 2007: *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*, Bern: 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 (S. 47-68)*, Bern: Haupt.
- 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. Ehrenzeller, P. Mastronardi, R. Schaffhauser, R. J. Schweizer & K. A. Vallender (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen (S. 435-464)*, St. Gallen/Lachen: Dike Verlag.
- Schedler, Kuno, 2008: *Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose? Eine Analyse anhand von Reformen in der Schweiz*, in: *der moderne staat*, 1(1).
- Schedler, Kuno/Felix, Jürg, 2000: *Quality in public management: the customer perspective*, in: *International Public Management Journal*, Nr. 3, S. 125-143.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2000: *New Public Management*, Bern: Haupt.
- Schick, Allen, 1986: *Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies*, in: *Public Administration Review*, 46(2), S. 124-134.
- Schmidt, Nicolas, 2008: *New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen*, Zürich: Rüegger.
- Schuppli, Andreas, 2005: *Das Projekt PRIMA: Gemeindereform Riehen in der Bewährungsphase*, in: *A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren (S. 93-107)*, Bern: Haupt.
- Siegel, John Philipp, 2008: *Probleme und Defizite bei der Reform der US Bundesverwaltung: eine Meta-Analyse zur begrenzten Rationalität administrativen Wandels*, Bern: 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), S. 45-61.
- Steger, Gerhard, 2009: *Die Haushaltsrechtsreform des Bundes*, in: *Journal für Rechtspolitik*, 17(1), S. 23-36.
- Steiner, Reto, 2008: *Reformen in den Schweizer Gemeinden: Führen sie zu einer Angleichung der administrativen und politischen Strukturen?*, in: *der moderne staat*, 1(2).
- 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), S. 77-102.

- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, 2000: Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Gabler.
- Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg), 2008: Performance Information in the Public Sector: How It is Used, Basingstoke: Palgrave.
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin*, 2005: Konsequenzen von Staatsreformen für die demokratische Steuerungsfähigkeit. Vergleichende Analyse zu vier Schweizer Kantonen in: Politische Vierteljahresschrift, 46(1), S. 86-109.
- Wildavsky, Aaron*, 1974: The politics of the budgetary process, Boston: Little.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Kuno Schedler, Universität St.Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Dufourstrasse 40a, CH-9000 St.Gallen
E-Mail: kuno.schedler@unisg.ch

Dr. Lukas Summermatter, Universität St.Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Dufourstrasse 40a, CH-9000 St.Gallen
E-Mail: lukas.summermatter@unisg.ch