

## RESEARCH

# Öffentliche Planungs- und Steuerungssysteme für das 21. Jahrhundert

Sandro Fuchs, Alexander Mertes, Alma Ramsden and Andrea Rey

ZHAW, CH

Corresponding author: Sandro Fuchs ([sandro.fuchs@zhaw.ch](mailto:sandro.fuchs@zhaw.ch))

Öffentliche Planungs- und Steuerungsinstrumente sollen eine ganzheitliche und wirkungsorientierte Verwaltungsführung unterstützen. Im vorliegenden Beitrag werden die Grenzen und Herausforderungen dieser Instrumente im Kontext der Schweizer Kantone vertieft betrachtet. Die Ergebnisse zeigen, dass die Kantone Steuerungsinstrumente in unterschiedlichem Ausmass einsetzen und dass die Instrumente begrenzt aufeinander abgestimmt sind. Dies lässt sich erklären durch die politische, institutionelle und kulturelle Prägung der Planung und Steuerung. Darauf aufbauend diskutiert der Beitrag, wie Steuerungssysteme weiterentwickelt werden können, um dem «Zeitgeist» des 21. Jahrhunderts zu entsprechen.

**Schlüsselwörter:** Steuerung; Planung; finanzielle führung; Performance Management; Public Management

Public planning and steering instruments are important tools in New Public Management. This paper investigates the limits and challenges of such instruments within the Swiss cantons. It shows that the extent to which planning and steering instruments are deployed differs greatly between cantons. Also, instruments are oftentimes not well aligned. Both results can be explained by political, institutional and cultural factors. Against this backdrop, the paper discusses how governments can develop and strengthen financial planning capacities to meet the zeitgeist of the 21st century.

**Keywords:** New Public Management; Performance Management; Public Management

Les instruments de planification et de pilotage devraient soutenir une nouvelle gestion publique dans son contexte globale. Cette étude analyse les limites et les défis de ces instruments dans les cantons Suisses. Les résultats montrent que les instruments sont utilisés à des degrés divers et qu'ils sont coordonnés et liés dans une mesure limitée. Les conceptions de planification et de pilotage sont façonnées politiquement, institutionnellement et culturellement et expliquent les différentes mises en œuvre dans les cantons. Du coup, des propositions de développement ultérieur sont discutées afin de découvrir comment créer un système de gestion qui corresponde au zeitgeist du 21<sup>ème</sup> siècle.

**Mots-clés:** planification; pilotage; nouvelle gestion publique; administration publique

## 1. Einleitung

Die finanzielle Führung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz ist heute in vielen Bereichen betriebswirtschaftlich ausgerichtet. Die Einführung von New Public Management (NPM) markierte die Abkehr von einem bürokratischen hin zu einem kundenzentrierten Verwaltungsmodell: Die Verwaltungsführung soll sich an den Managementtechniken der Privatwirtschaft orientieren, um so effizienter, effektiver und kundenorientierter Dienstleistungen anbieten zu können.

Im Zuge der Umsetzung von NPM, woraus in der Schweiz die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) entstand, sind finanzielle Planungs- und Steuerungsmechanismen in den Verwaltungen eingeführt und umgesetzt worden. In der Ideologie von NPM und WoV sind diese Steuerungsebenen miteinander verknüpft und aufeinander abgestimmt, sie stellen also keine isolierten Politik- oder Managementinstrumente dar (Schedler & Summermatter 2010). NPM beruht auf der Annahme, dass politische Ziele, operative Aktivitäten und finanzielle Ressourcen in einen linearen Zusammenhang gebracht werden können und ihre Wirkungen messbar sind. Letztendlich geht es darum, mit Hilfe der finanziellen Planungs- und Steuerungsmechanismen die Nachhaltigkeit des Finanzhaushaltes sowie die Leistungserbringung einer Gebietskörperschaft sicherzustellen. Die Umsetzung der Ideen von NPM stösst jedoch in der Praxis an ihre Grenzen: Politische Präferenzen, subjektive Entscheidungen relevanter Anspruchsgruppen und die Komplexität öffentlicher Verwaltungen stellen zentrale Herausforderungen dar. Zudem führt die hohe Autonomie der Gebietskörperschaften in einem föderalen Staat dazu, dass die Kantone und Gemeinden ihr Leistungsangebot und dessen Finanzierung zu einem grossen Anteil selbst bestimmen können. In der Konsequenz werden die Grundsätze von NPM sehr unterschiedlich umgesetzt. Mit Blick auf die kantonalen Planungs- und Steuerungssysteme ergeben sich Unterschiede in Bezug darauf, *welche* Instrumente eingesetzt werden, *wie* die eingesetzten Instrumente aufeinander abgestimmt sind und *ob* diese miteinander verknüpft sind. Vor diesem Hintergrund interessieren die Stärken und Schwächen der bestehenden Steuerungs- und Planungskonzepte und die Frage, wie ein Steuerungssystem aufgebaut werden kann, welches auf die wissenschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Erkenntnisse und Entwicklungen aufbaut und somit dem «Zeitgeist» des 21. Jahrhunderts entspricht.

Dieser Artikel ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 widmet sich den Forschungsfragen und der Methodik. Kapitel 3 liefert detaillierte Informationen zur öffentlichen Finanz- und Leistungssteuerung in der Schweiz. Kapitel 4 präsentiert die Resultate, welche in Kapitel 5 diskutiert werden. Eine Diskussion der Implikationen der Ergebnisse sowie ein Fazit bilden den Abschluss des Artikels.

## 2. Forschungsfragen und Methodik

Dieser Artikel verfolgt das Ziel, sämtliche Planungs- und Steuerungssysteme der Schweizer Kantone zu analysieren, die Grenzen und Herausforderungen der aktuellen Systeme abzuleiten und mögliche Stossrichtungen zu deren Weiterentwicklung zu skizzieren. Im Fokus der Analyse stehen Visionen, Strategien, Legislaturpläne, Aufgaben- und Finanzpläne sowie die Budgets sämtlicher Kantone. Im Fokus steht die Frage, wie ein kohärentes bzw. in sich stimmiges, Steuerungssystem im Einklang mit Bedürfnissen, Kontext und Kultur geschaffen werden kann.

Es werden insbesondere vier Forschungsfragen adressiert:

1. Welche Planungs- und Steuerungssysteme werden in den Schweizer Kantonen aktiv eingesetzt?
2. Inwiefern sind die eingesetzten Planungs- und Steuerungssysteme integriert und aufeinander abgestimmt?
3. Welche Herausforderungen lassen sich aus den kantonalen Umsetzungen ableiten?
4. Wie können die Planungs- und Steuerungssysteme zukünftig weiterentwickelt und optimiert werden?

Nach einer theoretischen und konzeptionellen Auseinandersetzung der öffentlichen Planungs- und Leistungssteuerung fassen die zentralen Erkenntnisse dieses Artikels auf einer Analyse sämtlicher öffentlich zugänglicher Informationen zu den kantonalen Planungs- und Steuerungssystemen per Stichtag 31.12.2019.<sup>1</sup> Die Analyse erfolgt aus Perspektive der Autoren, mit den zur Verfügung stehenden Informationen einer interessierten Drittperson (z.B. mit Blick auf Parlamentarier\*innen, Bürger\*innen, etc.) die sich ein Bild über die Ziele, Aufgaben, Leistungen und/oder Finanzen eines Kantons machen wollen. Grundlage der Analyse bilden also die extern zugänglichen Informationen, was entscheidende Grundlagen einer transparenten und nachvollziehbaren öffentlichen Berichterstattung sind.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Die Analyse fokussiert auf prospektive Planungsdokumente, d.h. Visionen, Leitbilder, Legislaturpläne, Aufgaben- und Finanzpläne, Investitionspläne und Budgets. Retrospektive Dokumentationen wie Jahresrechnung oder finanzstatistische Analysen wurden nicht betrachtet.

<sup>2</sup> Die übergeordnete Grundlage bilden die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen, die in Ziel 16 die Bildung von effizienten und wirksamen staatlichen Strukturen verfolgen. Transparenz und Rechenschaft sind dabei zwei tragende Säulen (Vereinte Nationen, 2020).

### 3. Öffentliche Planungs- und Steuerungssysteme: Ein Bezugsrahmen

Die aktuelle Finanz- und Leistungssteuerung verdeutlicht die Abkehr vom klassischen Bürokratiemodell hin zur modernen Verwaltungsführung. Im Bürokratiemodell steuerte die Politik vornehmlich die gesellschaftliche Entwicklung, basierend «[...] auf der Überzeugung, dass staatliches Handeln ausschliesslich als Vollzug ins Recht gefasster konditionaler Regeln zu verstehen sei[...]» (vgl. Hablützel 2013, S. 95). Das hierarchische Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung zeigte seine Vorteile in einer hohen Berechenbarkeit und Stabilität der Umsetzung von Vorgaben. Ebenso etablierte das Bürokratiemodell den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Willkürverbot in der Verwaltungsarbeit. Jedoch standen Nachteile, wie die geringe Gestaltungsmöglichkeit auf Seiten der Verwaltung und die begrenzte Lernfähigkeit innerhalb der festgelegten Verwaltungsprozesse, den Stärken gegenüber. Eine zentrale Schwäche zeigte sich darüber hinaus in der Input-Steuerung. Die Festlegung von Ressourcen in der Jahresplanung ohne Berücksichtigung von Leistungen und Wirkungen führte zu ineffizienten Ergebnissen (vgl. Hablützel 2013; Schedler & Proeller 2011).

Im NPM werden auf Basis der Erkenntnisse aus der Privatwirtschaft in der öffentlichen Verwaltung neben der reinen öffentlichen Auftrags Erfüllung zusätzliche Ziele verfolgt. Dabei steht die Kundenorientierung, die Leistungs- und Wirkungsorientierung, die Kostenorientierung sowie die Produktorientierung im erweiterten Fokus des Verwaltungshandelns (vgl. Mastronardi und Schedler 1998). Der Kundenbegriff stellt Nutzerinnen und Nutzer von öffentlichen Dienstleistungen in den Fokus. Damit einher geht eine Berücksichtigung der Bedürfnisse unterschiedlicher Nutzergruppen in der Umsetzung des *service publique*. Ebenso veränderte sich das Verhältnis von Politik und Verwaltung. Im NPM geben die Parlamente und politischen Gremien die politischen Ziele vor und die Verwaltungen, gegebenenfalls in Kooperationen mit Dritten, sind für deren Umsetzung verantwortlich (vgl. Schedler & Proeller 2011). In Zielvereinbarungen zwischen Entscheidenden und Umsetzenden sowie in der Zuordnung von (Global-) Budgets zu Produkten und Leistungen auf Basis von Kennzahlen und Erfahrungen setzen Politik und Verwaltung eine neue Form der Zusammenarbeit um. Die dazu festgelegten Produkte bzw. Leistungen (Output) und Wirkungen (Outcome) sollen überprüft und die Zielerreichung von den Auftraggebern beurteilt werden. Dieser Ansatz findet sich in unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten beispielsweise in Form von verwaltungsinternen Kontrakten beziehungsweise Leistungsvereinbarungen, zwischen Politik und Verwaltungseinheiten oder mit beauftragten Organisationen.

In Bundes- und Kantonsverwaltungen sind durchgängig betriebswirtschaftliche Planungs- und Steuerungsmechanismen eingeführt und umgesetzt worden (Schedler, Summermatter & Signer 2010). Die Veränderungen in der öffentlichen Planung und Steuerung hatten unmittelbare Auswirkungen auf das Zusammenspiel von Regierung, Parlament und Verwaltung. Das zeigt sich in der Anwendung verschiedener Steuerungsinstrumente insbesondere auf kantonaler Ebene. **Tabelle 1** zeigt den theoretischen Bezugsrahmen verschiedener Steuerungsinstrumente aufgeteilt nach dem zeitlichen Planungshorizont, den verantwortlichen Akteuren in Politik und Verwaltung sowie den wesentlichen Unterscheidungsmerkmalen. Die langfristigen Steuerungsinstrumente wie Visionen, Leitbilder, Grundsatzpapiere und Strategien fokussieren meist einen Zeitraum von 10 Jahren und sind durch die Politik definiert worden. Mittelfristige Steuerungsinstrumente wie der Aufgaben- und Finanzplan sowie der Regierungs- bzw. Legislaturplan haben einen Planungshorizont von drei bis fünf Jahren, mit einer jährlichen Aktualisierung. Kurzfristige Planung und Steuerung wird beispielsweise über das jährliche Budget oder den Haushaltsplan umgesetzt. Diese Instrumente führen zu einer gewünschten Zusammenarbeit von Regierung, Parlament und Verwaltung. In der Praxis ergeben sich im Zusammenspiel dieser Instrumente gewisse Herausforderungen: Politische Ziele sind zum Beispiel gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie wechselnden politischen Machtverhältnissen ausgesetzt. So legt eine neu gewählte Regierung dem Parlament einen neuen oder ergänzten Legislaturplan zur Kenntnis, zur Genehmigung oder zur Beschlussfassung vor. Eine stringente Erfolgs- bzw. Wirkungsmessung oder Evaluation von politischen Programmen ist unter diesen Bestimmungen nicht weiter möglich, da sich Zusammenhänge zwischen Schwerpunktplänen, Zielen und Kennzahlen verändert haben bzw. nicht länger ersichtlich sind.

### 4. Resultate: Die kantonalen Planungs- und Steuerungssysteme im Vergleich

Die föderale Struktur der Schweiz und die hohe Autonomie der Kantone führt dazu, dass die Kantone sowohl ihr Leistungsangebot als auch dessen Finanzierung zu einem grossen Anteil selbst bestimmen können. Die kantonalen Finanzhaushaltsgesetze räumen den Kantonen konsequenterweise eine hohe Eigenverantwortung in Bezug auf die Frage ein, wie die Leistungen und Finanzen in den Kantonen geplant und gesteuert werden. Ein einheitliches Steuerungsmodell gibt es nicht und könnte von Seiten des Bundes auch nicht durchgesetzt werden. Das Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG) für Kantone und Gemeinden versucht zwar, eine gewisse Harmonisierung in Bezug auf die finanzielle Planung und

**Tabelle 1:** Planungs- und Steuerungsinstrumente in der Theorie.

	<b>Langfristige Steuerung (Politik)</b>	<b>Mittelfristige Steuerung (Politik)</b>	<b>Mittelfristige Aufgaben- und Ressourcenplanung (Politik/Verwaltung)</b>	<b>Kurzfristiges Budget (Politik/ Verwaltung)</b>
<b>Zeithorizont</b>	10 bis 20 Jahre	3 bis 5 Jahre	3 bis 5 Jahre	1 bis 2 Jahre
<b>Instrumente</b>	Leitbilder, Visionen, Schwerpunktplanungen, Grundsatzpapiere, Strategien	Legislaturplan, (Departementsstrategien)	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	Jährliches Budget, Haushaltplan (Globalbudget, Leistungsaufträge, Leistungsgruppen)
<b>Verknüpfung der Instrumente</b>	Orientierungsrahmen für mittelfristige Steuerung	Verbindlicher Bezugsrahmen und Inputfaktor für IAFP und Departementsstrategien	Optimalerweise sind Budget und IAFP vollständig integriert (z.B. Budgetjahr plus drei Planjahre)	
<b>Gegenstand</b>	Leistungen, Wirkungen	Leistungen, Wirkungen, (Ressourcen)	Leistungen, Wirkungen, Ressourcen	Leistungen, Ressourcen
<b>Ausrichtung</b>	Politische Absichtserklärungen, Visionen, Schwerpunkte, Langfristige Ziele	Politisches Programm der Regierung	Managementprogramm der Regierung und Verwaltung	Jahresprogramm der Regierung und Verwaltung
<b>Fokus</b>	Konzentration auf langfristige/prognostizierte Veränderungen, Entwicklungen, Ziele	Konzentration auf mittelfristige Veränderungen und Ziele	Alle Aufgaben und Ressourcen umfassend	Alle Aufgaben und Ressourcen umfassend
<b>Überarbeitung</b>	Statisch: alle 10 bis 20 Jahre	Statisch: alle 3 bis 5 Jahre (z.B. zu Beginn der Legislatur)	Rollend: Jährliche Aktualisierung	Rollend: Jährliche Aktualisierung
<b>Monitoring und Evaluation</b>	Absichtserklärungen/Visionen oft nicht messbar operationalisiert; punktuelle Evaluation und/oder Schlussbericht	Erreichbare und messbare politische Ziele; Evaluationen und/oder Schlussbericht	Erreichbare und messbare (politische) Ziele; laufendes Monitoring	Erreichbare und messbare (politische) Ziele; laufendes Monitoring
<b>Finanzielle Perspektiven</b>	Finanzielle Nachhaltigkeit (z.B. Schuldenquote, Steuerfuss)	Finanzierung des Regierungsprogramms (Cash-Sicht)	Mittelfristige Erfolgsgrössen (wirtschaftliche Betrachtung)	Budgetkredite

*Quelle:* Eigene Darstellung auf Basis von Haldemann, Heike & Bachmann (2016), Summermatter (2013), Schedler, Summermatter & Signer (2010), Thom & Ritz (2017).

Steuerung der Kantone und Gemeinden zu schaffen, beispielsweise durch die Vorgabe zur Erstellung eines Budgets oder eines Aufgaben- und Finanzplans. Zu einer längerfristigen finanziellen Planung und Steuerung äussert sich das MFHG allerdings nicht. Dazu kommt, dass das MFHG für die Kantone und Gemeinden nicht verbindlich ist (SRS 2020). Insofern dient das MFHG den Kantonen eher als Bezugs- und Orientierungsrahmen.

Die Analyse zeigt, dass die hohe finanzielle Autonomie der Kantone zu einer heterogenen Ausgestaltung ihrer Planungs- und Steuerungsinstrumente führt. Unterschiede ergeben sich in dreifacher Hinsicht: Erstens in Bezug auf die Frage, *welche* Planungs- und Steuerungsinstrumente eingesetzt werden und zweitens *wie* die eingesetzten Instrumente aufeinander abgestimmt werden bzw. miteinander verknüpft sind.

**Abbildung 1** stellt die Steuerungsebenen und -hierarchien aller Schweizer Kantone dar und bettet sie in den theoretischen Bezugsrahmen ein. Zudem zeigt sie auf, ob und wie stark die einzelnen Instrumente miteinander verknüpft sind. Dazu werden nachfolgend drei Stufen der Verknüpfung entwickelt. Die Analyse

	Langfristige Steuerung (Politik)	Mittelfristige Steuerung (Politik)	Mittelfristige Aufgaben- und Ressourcenplanung (Politik / Verwaltung)	Kurzfristiges Budget (Politik / Verwaltung)
Aargau	Entwicklungsleitbild (10 Jahre, 2017-2026, dynamische Aktualisierung alle vier Jahre)	Aufgaben- und Finanzplanung (inkl. Entwicklungsschwerpunkten) und Budget (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)		
Appenzell Ausserrhoden	Vision 2030 & Regierungsprogramm 2020-2023 (4 Jahre, 2020-2023)		Aufgaben und Finanzplan (3 Jahre, 2019-2021, jährlich rollend aktualisiert)	Voranschlag (1 Jahr, 2019)
Appenzell Innerrhoden	Instrument wird nicht eingesetzt	Instrument wird nicht eingesetzt	Instrument wird nicht eingesetzt	Budget (1 Jahr, 2019)
Basel Land	Grundsatzpapier 2012 - 2022 (Aktualisierung alle 10 Jahre)	Regierungsprogramm (4 Jahre, 2016-2019)	Aufgaben- und Finanzplan und Budget (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	
Basel Stadt	Leitlinien staatlichen Handelns gemäss Agenda 2030 (in Verfassung)	Legislaturplan (4 Jahre, 2017-2021)	Finanzplan (4 Jahre, 2019-2022)	Budget (1 Jahr, 2019)
Bern	Engagement 2020 und Richtlinien der Regierungspolitik (4 Jahre, 2019-2022)		Voranschlag und Aufgaben-Finanzplan (3 Jahre, 2020 – 2022, jährlich rollend aktualisiert)	
Fribourg	Instrument wird nicht eingesetzt	Regierungsprogramm und Finanzplan (4 Jahre, 2017-2021)	kein (öffentlicher) Aufgaben- und Finanzplan	Staatsvoranschlag (Budget de l'Etat) (1 Jahr, 2019)
Genève	Instrument wird nicht eingesetzt	Programme de Législature (4 Jahre, 2018-2023)	Plan financier quadriennal (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	Budget (1 Jahr, 2019)
Glarus	Politischer Entwicklungs- plan 2020-2030 (Aktualisierung alle 10 Jahre)	Legislaturplanung (4 Jahre, 2018 – 2022)	Budget und Finanzplan (4 Jahre, 2020-2023, jährlich rollend aktualisiert)	
Graubünden	Instrument wird nicht eingesetzt	Regierungsprogramm und Finanzplan (4 Jahre, 2017-2020)	Budget, Finanzplan und Jahresprogramm (4 Jahre, 2020-2022, jährlich rollend aktualisiert)	
Jura	Instrument wird nicht eingesetzt	Programme de Législature (4 Jahre, 2016-2020)	Plan Financier et Planification des Investissements (4 Jahre, 2017-2021)	Budget (1 Jahr, 2019)
Luzern	Kantonsstrategie (10 Jahre, dynamische Aktualisierung alle 4 Jahre)	Legislaturprogramm (4 Jahre, 2016-2019)	Aufgaben- und Finanzplan (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	Voranschlag (1 Jahr, 2019)
Neuchâtel	Instrument wird nicht eingesetzt	Programme de Législature et Plan Financier (4 Jahre, 2018-2021)	Budget und Finanzplan (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	
Nidwalden	Leitbild Nidwalden 2025 (Aktualisierung ca. alle 10 Jahre)	Legislatur- programm (4 Jahre, 2016-2019)	Jahresziele (2019)	Finanz- und Investitionsplan (2 Jahre, 2020-2021, jährlich rollend aktualisiert, Investitionsplan 2020-2023)
Obwalden	Langfriststrategie 2022+ Finanzstrategie 2027+ (Aktualisierung alle 10 Jahre)	Amts-dauerplanung (4 Jahre, 2018-2022)	Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung und Budget (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	
Schaffhausen	Instrument wird nicht eingesetzt	Legislaturprogramm (4 Jahre, 2017-2020)	Budget und Finanzplan (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	
St. Gallen	Schwerpunktplanung der Regierung (10 Jahre, 2017-2027, dynamische Aktualisierung alle vier Jahre)		Aufgaben- und Finanzplan (3 Jahre, 2020-2022, jährlich rollend aktualisiert)	Budget (1 Jahr, 2019)
Schwyz	Instrument wird nicht eingesetzt	Regierungsprogramm (4 Jahre, 2016-2020)	Aufgaben und Finanzplan (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	
Solothurn	Instrument wird nicht eingesetzt	Legislaturplan (4 Jahre, 2017-2021)	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (4 Jahre, 2020-2023, jährlich rollend aktualisiert)	Voranschlag (1 Jahr, 2019)
Tessin	Instrument wird nicht eingesetzt	Programma di integrazione del Cantone Ticino (4 Jahre, 2018-2021)	Piano finanziario (3 Jahre, 2020-2022, jährlich rollend aktualisiert)	Preventivo (1 Jahr, 2019)
Thurgau	Strategie Thurgau 2040 20 Jahre, keine Zeitangabe Aktualisierung	Regierungsrichtlinien (4 Jahre, 2016-2020)	Finanzplan Thurgau (3 Jahre, 2020-2022, jährlich rollend aktualisiert)	Budget (1 Jahr, 2019)
Uri	Strategie 2020+ (neue Langfriststrategie, keine Zeitangabe Aktualisierung)	Regierungsprogramm (4 Jahre, 2016-20120)	Finanzplan (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	Budget (1 Jahr, 2019)
Waadt	Agenda 2030	Programme de législature (5 Jahre, 2017-2022)	Planification financière (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	Budget (1 Jahr, 2019)
Wallis	Stossrichtungen Regierungsprogramm (ca. 10 Jahre, keine Zeitangabe Aktualisierung)		Integrierte Mehrjahresplanung (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	Voranschlag / Budget (1 Jahr, 2019)
Zug	Regierungsrätliche Strategie 2019 - 2026 (Aktualisierung alle 8 Jahre)	Legislaturziele (4 Jahre, 2019-2022)	Finanzplan und Budget (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	
Zürich	Langfristige Ziele und Aufgaben (statisch, gemäss Kantonsverfassung und Bundesrecht)	Richtlinien der Regierungspolitik (4 Jahre, 2019-2023)	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan und Budget (4 Jahre, 2019-2022, jährlich rollend aktualisiert)	

▲ Systematische Verknüpfung der Instrumente vorhanden    ▲ Teilweise Verknüpfung / Integration vorhanden    ▲ Keine Verknüpfung / Integration ersichtlich

**Abbildung 1:** Verknüpfung der Planungs- und Steuerungsinstrumente der Schweizer Kantone.  
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis öffentlich zugänglicher Informationen zu den Steuerungsinstrumenten in den Kantonen (Stand 2019).

und Zuordnung erfolgte aus subjektiver Perspektive der Autoren und Autorinnen, auf Basis von öffentlich zugänglichen Informationen (vgl. dazu Kapitel 2).

- Systematische Verknüpfung (grün): Die Steuerungsebenen werden systematisch und erkennbar verknüpft. Informationen aus über- oder untergeordneten Steuerungsebenen werden durch entsprechende Querverweise in die Steuerungsinstrumente eingebettet, vernetzt oder kommentiert. Beispielsweise ist nachvollziehbar, wie sich Visionen, Strategien oder Regierungsplanungen konkret auf die unterschiedlichen Leistungs- oder Produktgruppen auswirken oder welchen Beitrag diese zur Erreichung der strategischen Ziele leisten. Dazu gehört auch, dass die politischen Ziele der Legislaturplanung mit dem Aufgaben- und Finanzplan verknüpft werden, sodass zum Ausdruck kommt, zu welchen Massnahmen und Stossrichtungen politische Zielsetzungen auf mittel- und kurzfristiger operativer Ebene führen.
- Teilweise Verknüpfung (orange): Die Steuerungsebenen sind erkennbar verknüpft. Auf übergeordnete Planungs- und Steuerungsinhalte wird in generalisierter und abstrakter Form Bezug genommen. Die Verknüpfung erfolgt nicht vollständig oder nur teilweise systematisch. Es ist teilweise nachvollziehbar, wie sich strategische und politische Prioritäten auf einzelne Instrumente, Massnahmen oder Aktivitäten auswirken. Zum Beispiel wird einleitend zum Aufgaben- und Finanzplan eingeführt, welche politischen Prioritäten aus der Legislaturplanung existieren, jedoch werden die politischen Ziele nicht mit Leistungen oder Finanzen in Verbindung gebracht.
- Keine Verknüpfung (violett): Die Steuerungsebenen bzw. -Instrumente sind nicht erkennbar verknüpft. Auf übergeordnete Planungs- und Steuerungsinhalte wird kein erkennbarer Bezug genommen. Aus externer Perspektive ist nicht nachvollziehbar, wie sich strategische und politische Prioritäten auf einzelne Instrumente, Massnahmen oder Aktivitäten auswirken.

### **Kurz- und Mittelfristplanung**

**Abbildung 1** zeigt deutliche Unterschiede in den kantonalen Planungs- und Steuerungskonzepten. Es gibt nicht zwei Kantone, die sich in der Wahl oder Verknüpfung ihrer Instrumente exakt gleichen. Die Suche nach Gemeinsamkeiten und kantonalen «Clustern» gestaltet sich daher herausfordernd. Der kleinste gemeinsame Nenner beschränkt sich auf das Budget als Instrument der kurzfristigen Steuerung. Über ein Budget verfügt selbst der Kanton Appenzell Innerrhoden, der ansonsten auf weitere Planungs- und Steuerungsinstrumente verzichtet. Je länger der Planungs- und Steuerungshorizont, desto mehr Unterschiede ergeben sich. Zwar setzen fast alle Kantone auf eine Mittelfristplanung der nächsten drei oder vier Jahre. Allerdings offenbaren sich deutliche Unterschiede, wie diese Planung umgesetzt wird. Es gibt zwei Gruppen von Kantonen: Die erste Gruppe umfasst Kantone, die sich an den Grundsätzen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung ausrichten (AG, AR, BE, BL, LU, OW, SG, SO, SZ, VD, ZH, ZG). Sie setzen auf Aufgaben- und Finanzpläne (AFPs) nach den Grundsätzen von New Public Management und versuchen, Leistungen und Finanzen zu verknüpfen. Teilweise werden auch Wirkungsindikatoren eingesetzt. Allerdings erfolgt die Unterscheidung zwischen Leistungen (Output, Anzahl und Menge der Leistungen) und Wirkungen (Outcome, Grad der Zielerreichung) eher pragmatisch als trennscharf. Trotzdem scheint sich der AFP bei den WoV-Kantonen als Instrument der politisch-administrativen Steuerung zu etablieren. Diese Kantone zeichnen sich auch dadurch aus, dass die AFPs mit dem Budget verknüpft sind. Die Mittelfristplanung erfolgt durch Fortschreibung des Budgets, was aus Nutzerperspektive Sinn macht, weil es die mittelfristigen Auswirkungen der politischen Entscheide aufzeigt und der Steuerungshorizont ausgedehnt wird.

Eine zweite Gruppe der Kantone setzt bei der Mittelfristplanung auf traditionelle Finanz- und/oder Investitionspläne (BS, GE, GL, GR, JU, NE, NW, SH, TG, TI, UR, VD). In der Regel erweitern Finanz- und/oder Investitionspläne den Planungshorizont um vier Jahre und tragen dazu bei, die mittelfristigen finanziellen Perspektiven besser zu verstehen. Diese werden jedoch nicht immer in der Systematik des Budgets präsentiert, was einen Vergleich erschwert. Zudem fokussieren Finanz- und/oder Investitionspläne in der Regel auf die Ressourcen- und weniger auf die Leistungsperspektive. Sie sind somit nur bedingt aussagekräftig. Eine dritte, kleine Gruppe der Kantone verfügt über keine Mittelfristplanung im traditionellen Sinne (AI, FR).

### **Politische Planung und Langfristplanung**

Bei der Langfristplanung können wiederum drei Gruppen von Kantonen unterschieden werden. Eine erste Gruppe der Kantone (BL, BS, GL, LU, NW, OW, TG, UR, VD, ZG, ZH) positioniert die Legislaturplanung als Bindeglied zwischen Langfristberichterstattung und dem Aufgaben- und Finanzplan. In diesem Sinne setzen diese Kantone die Theorie von New Public Management relativ zielgerichtet um. Die Legislaturplanung übernimmt die Funktion eines politisch nuancierten Vermittlers und übersetzt die langfristigen Ziele in

den politischen Kontext der Legislatur. Allerdings werden die Legislaturziele nicht in jedem Kanton gleich systematisch auf die langfristigen Stossrichtungen und Ziele ausgerichtet, wie in nachfolgenden Abschnitten noch eingehender diskutiert wird. Die Langfristplanung erstreckt sich in den meisten Kantonen dieser Gruppe über mehrere Legislaturperioden und hat somit einen handlungsleitenden und zukunftsweisenden Charakter. Teilweise werden diese Langfristplanungen im Legislatur-Rhythmus aktualisiert, aber nicht in jedem Fall. Der Kanton ZH ist insofern ein Ausreisser, als dass er keine klassische Langfristplanung aufweist, sondern langfristige Ziele und Aufgaben auf Basis der aktuellen Gesetzeslage definiert, die wiederum handlungsleitend für die untergeordneten Steuerungsebenen sind. Diese Variante hat den Vorteil, dass diese Ziele und Aufgaben eine hohe Beständigkeit und Legitimation über die jeweiligen Legislaturperioden hinaus haben.

Eine zweite Gruppe der Kantone (FR, GE, GR, JU, NE, SH, SZ, SO, TI) positioniert die Legislaturplanung an der Spitze der Planungs- und Steuerungshierarchie. Diese Kantone verzichten auf eine übergeordnete Langfristplanung. Insofern übernimmt die Legislaturplanung in diesen Kantonen nicht nur das politische Agenda-Setting, sondern auch eine richtungs- und zukunftsweisende Funktion, die allerdings eher temporärer Natur ist. Auch wenn die Gründe für den Verzicht auf ein übergeordnetes Planungsinstrument unterschiedlich sein mögen, so scheint der Entscheid insofern konsequent, dass sämtliche zukunftsweisenden Absichten politische Unterstützung und Akzeptanz benötigen. Langfristplanungen über Legislaturperioden hinaus bergen das Risiko, dass sie politisch anfechtbar (beispielsweise durch die Exekutive nach Neuwahlen) sind und nur bedingt akzeptiert werden.

Eine dritte Gruppe von Kantonen (AR, BE, SG, VD) positioniert die Legislaturplanung als Bestandteil einer längerfristig ausgerichteten Schwerpunktplanung, die dynamisch (z.B. alle 4 Jahre) erneuert wird. Weil politische Entscheide nur selten innerhalb einer Legislaturperiode umgesetzt werden können, sehen diese Modelle einen längerfristigen Zeithorizont vor, innerhalb derer sich die Legislaturziele umsetzen lassen. Diese Vorgehensweise trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass längerfristige Schwerpunkte durch die aktuelle Legislatur legitimiert und bei Bedarf angepasst werden können. Aus politischer Perspektive ist diese Variante nachvollziehbar. Allerdings stellt sich die Frage, inwiefern einer dynamischen Aktualisierung dem grundsätzlichen Charakter der Langfristplanung als langfristiger, stabiler Orientierungsrahmen entgegenläuft. Sie bringt auch weitere Herausforderungen mit sich, indem ein breitflächiger Mix von Stossrichtungen und Zielen aufgebaut wird, weil sich die Schwerpunkte alle 4 Jahre ändern. Das stellt grosse Anforderungen an das Projektmanagement und bindet entsprechende Controlling-Ressourcen.

Ein individuelles Steuerungsmodell verfolgt der Kanton AG. Aus dem längerfristig ausgerichteten Entwicklungsleitbild leitet er alle 4 Jahre neue Entwicklungsschwerpunkte ab und integriert diese direkt in den Aufgaben- und Finanzplan sowie in das Budget. Die politische Steuerung erfolgt einerseits über die Entwicklungsschwerpunkte als auch über Leistungsgruppen im AFP. Die direkte Integration der Legislaturziele in den AFP sowie das Budget bringt den Vorteil einer nutzerfreundlichen, systematischen Dokumentation und ist insofern ein gutes Beispiel, wie Legislatorschwerpunkte auf transparente Art und Weise mit der Aufgaben- und Finanzplanung verknüpft werden können. Dies auch vor dem Hintergrund, dass eine Mehrheit der Kantone ein grosses Potential aufweist, ihre Planungs- und Steuerungsinstrumente systematischer zu integrieren und zu verknüpfen, wie nachfolgender Abschnitt skizziert.

### ***Integration der Steuerungsebenen***

Politische oder strategische Schwerpunkte sollen gemäss der Ideologie des NPM systematisch und nachvollziehbar mit Massnahmen, Aktivitäten, und Ressourcen auf der Managementebene verbunden werden. Damit können politische Entscheide ergebnis- und wirkungsorientierter umgesetzt und schliesslich systematisch evaluiert werden, so die Hoffnung (vgl. Schedler & Proeller 2011; McLaughlin & Osborne 2002). Im besten Fall wird damit auch die Entscheidungsbasis verbreitert bzw. verbessert.

Allerdings wurde die Umsetzung dieser Idee in der Vergangenheit stark bezweifelt, weil politische Präferenzen volatilen Charakter haben und Entscheidungen nicht immer objektiv und rational getroffen werden (vgl. Tversky & Kahneman 1979; Cyert & March 1963; March & Simon 1958). Vor diesem Hintergrund gibt es mittlerweile eine beachtliche Dichte von Publikationen, welche die Sinnhaftigkeit (und Wirksamkeit) von NPM stark bezweifeln (für eine Übersicht vgl. Dunleavy et al. 2006).

Ähnliche Herausforderungen ergeben sich auch bei den Schweizer Kantonen. Auch wenn eine deutliche Mehrheit der Schweizer Kantone auf Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung setzt, so sind diese Instrumente nur begrenzt integriert und aufeinander abgestimmt. In verschiedenen Fällen finden sich schwach oder nur teilweise ausgeprägte Verknüpfungen zwischen den Steuerungsebenen. Konkret werden keine Bezüge zwischen den Steuerungsebenen hergestellt (z.B. werden politische Ziele nicht mit Leistungen und Finanzen in Verbindung gebracht). **Abbildung 2** zeigt die Verknüpfungen zwischen

	AR BE BL NW OW SG UR ZH ZG VS	JA		AG BS LU NE SO ZG ZH	JA	Verknüpfung mit AFP / Budget
	AG BS GL LU VD	TEILW.		AR BL GE GL GR JU OW SG SH SZ TG VD VS	TEILW.	
AI FR GE GR JU NE SH SO SZ TI	TG	NEIN	AI	BE FR NW TI	NEIN	
NEIN	JA		NEIN	JA		
Langfristplanung			Legislaturplanung			

**Abbildung 2:** Verknüpfung der Steuerungsebenen.

den Steuerungsebenen schematisch für alle Kantone auf. Es wird dargestellt, ob die Kantone über eine Langfrist- oder Legislaturplanung verfügen, und wie systematisch die Informationen in ihre anknüpfenden Instrumente integriert werden.

Die Resultate in **Abbildung 2** bestätigen, dass die Legislaturplanung in den Kantonen ein stark verankertes Instrument zur Steuerung der politischen Schwerpunkte ist – ausser dem Kanton AI besitzen alle Kantone eine Legislaturplanung. Die Verknüpfung zum operativen Verwaltungsgeschäft (Aufgaben- und Finanzplan) weist aber Optimierungspotential auf. Insgesamt 17 Kantone verknüpfen die politischen Schwerpunkte der Legislatur nur teilweise oder gar nicht mit dem Aufgaben- und Finanzplan. Lediglich 7 Kantone weisen eine systematische Verbindung der politischen Schwerpunkte und des operativen Verwaltungsgeschäfts auf.

Die Langfristplanung ist weniger stark etabliert. 10 Kantone verzichten ganz darauf. Von den 15 Kantonen, die auf eine Langfristplanung setzen, weist jedoch mehr als die Hälfte eine nachvollziehbare und transparente Verknüpfung zur Legislaturplanung auf und legt somit einen klaren Bezugsrahmen für die politische Schwerpunktsetzung fest.

Aus der Perspektive einer durchgängigen, systematischen und nachvollziehbaren Steuerungs- und Planungshierarchie sind die Kantone OW, ZG und ZH hervorzuheben. Die Kantone unterscheiden sich in der Art und Weise, wie sie die Verknüpfungen umsetzen. Die Gemeinsamkeit liegt darin, dass sich eine interessierte Drittperson einen Überblick über die politisch-administrativen Zielsetzungen und Zusammenhänge machen kann, und dies über sämtliche Steuerungsebenen hinweg. Ob daraus tatsächlich bessere Steuerungsergebnisse resultieren, und Massnahmen zielgerichteter, effizienter oder wirksamer umgesetzt werden, lässt sich nicht ableiten.

Im Gegensatz dazu weist eine Mehrheit der Kantone partielle oder umfangreichere Lücken in der (expliziten) Verknüpfung und Integration der Steuerungsinstrumente auf. Verschiedene Kantone (z.B. LU, NW, SO) präsentieren auf Ebene einzelner Steuerungsebenen pragmatische und übersichtliche Lösungen, wie eine Verknüpfung stattfinden könnte – dies aber noch nicht durchgängig über sämtliche Steuerungsebenen hinweg. Zudem können anhand der vorliegenden Informationen keine Aussagen über die prozessuale Verknüpfung und Abstimmung der Planungs- und Controlling-Instrumente gemacht werden. Trotzdem ergeben sich aus begrenzt nachvollziehbaren Verknüpfungen der Systemebenen Nachteile. Aus externer Sicht ist somit wenig verständlich, welche politischen Schwerpunkte zu welchen Aktivitäten und Kosten geführt haben, was letztendlich einen zentralen Pfeiler für eine objektive Politik- und Massnahmeevaluation darstellt.

## 5. Diskussion

Nachfolgend werden die Erkenntnisse aus der Analyse der Steuerungs- und Planungsinstrumente der Schweizer Kantone diskutiert.

### **Fehlen eines Best-Practice-Ansatzes**

Die heterogenen kantonalen Herangehensweisen in Bezug auf die finanzielle Planung und Steuerung können so interpretiert werden, dass sich bis heute noch kein einheitliches Best-Practice-Modell durchgesetzt hat, und die Ausgestaltung stark politisch, institutionell und kulturell geprägt ist. Die Situation in den Schweizer

Kantone widerspiegelt aber auch die kritische wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Frage, wie effizient und effektiv gesteuert werden kann bzw. soll.

Lange Zeit galten die NPM-Steuerungskonzepte und Prämissen, wie sie zu Beginn dieses Artikels eingeführt werden, als erstrebenswerte Bezugsrahmen. Zusehends taucht aber die Frage auf, ob komplexe Systeme mit unterschiedlichen und teils widersprechenden Zielsystemen, heterogenen Anspruchsgruppen an der Schnittstelle von Politik, Verwaltung und Gesellschaft nach einer simplen linearen Logik gesteuert werden können (Ter Bogt et al. 2015). Die Wissenschaft setzt sich auch mit der Frage auseinander, inwiefern es in einem sich schnell wandelnden und politisch volatilen Umfeld möglich ist, längerfristig zu planen oder steuern. Dabei setzt sich vermehrt die Erkenntnis durch, dass eine effiziente und effektive Steuerung komplexer Systeme kontextualisiert, koordiniert und in Abhängigkeit des individuellen Umfelds einer Gebietskörperschaft erfolgen soll. Schnelle und regelmässige Feedback-Schleifen sollen helfen, relevante Informationen zu Ziel- und Wirkungserreichung inkrementell zu nutzen und längerfristige Strategien und Visionen flexibel anzupassen (Nielsen 2014).

Die grosse Bandbreite an politisch-administrativen Steuerungssystemen der Schweizer Kantone illustriert ein Spannungsfeld zwischen individuellen Bedürfnissen von politischen Entscheidungsträgern, Ressourcen sowie konzeptionellen Herausforderungen von linearen, durchgängigen und langfristig ausgerichteten Steuerungssystemen. Ein Vergleich der Kantone Appenzell-Innerrhoden und Zürich zeigt die Spannweite an unterschiedlichen Ausrichtungen gut auf. Der Kanton Appenzell-Innerrhoden setzt bis auf das Budget auf keine zusätzlichen Steuerungsinstrumente. Das Budget ist stark verankert und scheint sich als primäres System zur Finanz- und Leistungssteuerung bewährt zu haben. Zumindest aus finanzieller Perspektive lassen sich keine nennenswerten Fehlentwicklungen ableiten. Im Gegenteil, die finanzielle Situation hat sich im Kanton Appenzell-Innerrhoden in den letzten 10 Jahren kontinuierlich verbessert (EFV 2020), trotz des kurzfristigen Zeithorizonts des Budgets. Es scheint also am Beispiel des Kantons AI kein direkter Kausalzusammenhang zwischen einer langfristig ausgerichteten Leistungsplanung, sowie der finanziellen Situation zu geben. Insofern könnte kritisch hinterfragt werden, weshalb es langfristige, umfassende und ressourcenintensive Planungs- und Steuerungsinstrumente braucht.

Ein Gegenpol ist der Kanton Zürich, welcher auf ein ganzheitliches, integriertes Steuerungs- und Controllingssystem setzt. Natürlich benötigt der Kanton Zürich aufgrund seiner Grösse und Komplexität umfangreichere Steuerungsmöglichkeiten, und kann die dafür benötigten Ressourcen auch bereitstellen. Allerdings zeigen sich diesbezüglich auch die Grenzen eines integrierten und umfassendem Steuerungssystems. Das zürcherische Herzstück der politisch-administrativen Steuerung, der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), ist über 350 Seiten lang, und integriert eine grosse Anzahl von Leistungsgruppen, Langfristzielen, Aufgaben, Entwicklungsschwerpunkten, Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsindikatoren sowie finanziellen Plangrössen, die sich wiederum auf die einzelnen Departemente verteilen (Kanton Zürich 2020). Mit beachtlichem Aufwand wird in Analogie zur NPM-Logik versucht, dezentrale Aktivitäten und Ressourcen der Departemente und Abteilungen mit politischen Schwerpunkten und langfristigen Zielen zu verbinden, was aufgrund der hohen Komplexität ein herausforderndes Unterfangen ist, und zu einer hohen Informationsdichte führt. Die Unterschiede sind also teilweise den unterschiedlichen Eigenschaften der Kantone (Grösse, Finanzkraft, Komplexität der Verwaltung usw.) geschuldet und können durch diese Unterschiede legitimiert werden.

### ***Komplexität als Herausforderung für eine integrierte Steuerung***

Damit das breite Spektrum an Informationen entscheidungsrelevant sein oder der Politikevaluation dienen kann, setzt es eine hohe analytische Verarbeitungskapazität des Managements, der Politik oder der Bevölkerung voraus, was nur teilweise der Fall ist (vgl. dazu auch Nielsen 2014; van Dooren 2010; Kravchuk & Schack 1996). Die Wissenschaft ist sich heute weitgehend einig, dass die Dichte an präsentierten Informationen weniger entscheidend ist dafür, ob Informationen genutzt und verarbeitet werden; entscheidend ist eher deren Qualität und Bedürfniszentrierung (van Dooren 2010). Verschiedene Studien zeigen auf, dass viele Performance-Informationen aufgrund ihrer Dichte und Komplexität nur begrenzt von Bürger/innen sowie Politiker/innen genutzt werden (vgl. z.B. Pollitt 2006; Melkers & Willoughby 2005; Franklin 2000; ter Bogt 2004).

Um Komplexität entgegenzuwirken, greifen Personen (und Organisationen) in vielen Situationen auf vereinfachte Entscheidungsmuster (Heuristiken) zurück, wie Kahnemann und Tversky (1979) bereits vor mehr als 50 Jahren erkannt haben. Mittlerweile hat sich die Verhaltensökonomie rund um die Frage, wie Individuen und Organisationen Informationen verarbeiten, entscheiden und handeln, etabliert. Die

Annahme von rational und systematisch handelnden Akteuren auf Basis von strukturiert aufbereiteten Informationen wird in Frage gestellt, was automatisch zur Frage führt, in welchem Kosten-Nutzen-Verhältnis deren Aufbereitung steht.

Selbst wenn die Informationen entscheidungsrelevant sind (oder der Rechenschaft dienen), stellt sich konzeptionell und organisatorisch die Frage, wie sich das breite Geflecht von Aufgaben von Gebietskörperschaften, die oft auch in Kollaboration mit anderen Akteuren erbracht werden, in einem Steuerungssystem erfassen lassen. Verfechter der Komplexitätstheorie weisen darauf hin, dass sich die Komplexität einer Gebietskörperschaft nur bedingt in linearen Steuerungsschemata abbilden lässt (z.B. Arnaboldi, Lapsley & Steccolini 2015; Lin & Lee 2011; Fullan 2000; Stacey 1996). Zudem handelt es sich bei Steuerungsschemata in der Regel nicht um wissenschaftlich hergeleitete Wirkungszusammenhänge, sondern um Annahmen oder stark vereinfachte Muster.

## 6. Implikationen

Im nachfolgenden Abschnitt werden die wichtigsten Implikationen, die sich aus der vorangegangenen Diskussion ableiten lässt, diskutiert und im Rahmen eines Ausblicks vier Stossrichtungen abgeleitet, an denen sich zukünftige Weiterentwicklungen der Planungs- und Steuerungsinstrumente orientieren können.

### *Anpassung der Steuerungskonzepte an den aktuellen «Zeitgeist»*

Die Vielfalt an kantonalen Steuerungskonzepten sowie konzeptionellen und organisatorischen Herausforderungen in der Umsetzung einer Steuerungslogik nach den Grundsätzen von NPM werfen die Frage auf, ob die Steuerungslogik nach dem im Kapitel 3 skizzierten Bezugsrahmen überhaupt erstrebenswert und/oder praktisch umsetzbar ist. In diesem Zusammenhang gilt es kritisch zu hinterfragen, ob die traditionellen NPM-Paradigmen (z.B., lineare Wirkungsweisen, rational handelnde Akteure, objektiv messbare Ziele und Wirkungen) dem heutigen «Zeitgeist» sowie einem Steuerungskonzept für eine moderne Welt, die zunehmend komplexer und vernetzter, aber auch unsicherer wird, entsprechen.

Daran mag es grundsätzliche und berechtigte Zweifel geben, da die Steuerungslogik nach NPM ausgehend von der Logik des Bürokratiemodells noch immer stark auf institutionelle Hierarchien sowie eine von oben angeordnete Steuerungslogik (Top-Down, Command and Control) setzt und der der Komplexität einer Gebietskörperschaft und ihres Umfelds wenig Rechnung trägt.

Daran ist erkennbar, dass die Entwicklung und Implementierung des NPM-Steuerungskonzeptes bereits 30 Jahre zurück liegt und auf verschiedenen Ebenen nicht mehr dem «Zeitgeist» entspricht. In den letzten drei Jahrzehnten hat sich das technologische, soziale, ökologische oder gesellschaftliche Umfeld massgeblich verändert. Auch die Art und Weise der Leistungserbringung und die Frage, wie «öffentliche Werte» (Public Values) für Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden sollen, hat sich verändert. Parallel dazu hat sich die Wissenschaft mit der Frage auseinandergesetzt, wie in einem komplexer werdenden Umfeld<sup>3</sup> gesteuert werden soll und kann. Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie oder Komplexitätstheorie bieten neue Zugänge und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung von Steuerungskonzepten und -Instrumenten.

In den Vordergrund rücken komplexe öffentliche Leistungsprogramme (z.B., Co-Kreierung bzw. koordinierte Erbringung von Leistungen in einem Netzwerk von Akteuren), während institutionelle Hierarchien und Logiken zunehmend in den Hintergrund treten. Die Erreichung von Zielen in diversen Politikbereichen (z.B. Umwelt, Bildung oder Sicherheit) bedingt das koordinierte Zusammenwirken von unterschiedlichen Akteuren innerhalb und ausserhalb der Verwaltung, und kann nicht mehr individuelle Aufgabe eines bestimmten Amtes sein. Der individuelle Beitrag einer Organisationseinheit zur Erreichung eines bestimmten Zieles kann nicht isoliert betrachtet werden und wird gleichzeitig schwieriger messbar. In der Regel bedingen und verstärken sich Massnahmen und Aktivitäten der einzelnen Organisationseinheiten gegenseitig. Zweifellos ist der Beitrag der Polizei für die öffentliche Ordnung und Sicherheit wichtig, allerdings hängt die Frage der öffentlichen Ordnung und Sicherheit stark von anderen Faktoren wie der Sozialpolitik oder der Wirtschaftspolitik ab. Aus gesellschaftspolitischer Perspektive (bzw. Nutzerperspektive) ist weniger entscheidend, welche Organisationseinheit welchen konkreten Beitrag zur Zielerreichung leistet (vgl. z.B. Pollitt 2006), sondern welche koordinierten Massnahmenpakete aus welchen Gründen von Seiten der Regierung initiiert werden, um bestimmte Regierungsziele zu erreichen.

Das bedingt Steuerungskonzepte, die sich vermehrt an Leistungen, Programmen und der Frage nach der Wertgenerierung öffentlicher Einheiten ausrichtet, und sich weniger an institutionellen Hierarchien

<sup>3</sup> Im angelsächsischen werden die Charaktereigenschaften des heutigen Umfelds von Organisationen mit VUCA (volatility, uncertainty, complexity, ambiguity) beschrieben (z.B., Bennett & Lemoine 2014).

(z.B. Ministerien oder Ämter) orientiert. In diesem Zusammenhang verschieben sich die Legitimation, Verantwortung und Rechenschaft für Ressourcen als auch der Zielerreichung von Organisationseinheiten zu politischen Programmen. Dies steht im Widerspruch zu etablierten Steuerungsinstrumenten wie dem (Global-)Budget oder Aufgaben- und Finanzplänen, welche Ressourcen, Massnahmen und Ziele traditionell auf Ebene der Organisationseinheiten festlegt.

### ***Digitalisierung als Chance zur Vernetzung von Informationen***

Ausgehend von dem technologischen Wandel eröffnet die Digitalisierung neue Möglichkeiten zur Gestaltung von Planungs- und Steuerungssystemen (z.B. agile, flexible Methoden für schnelle Feedback-Loops) in einem Netzwerk von Akteuren, und hilft, schnell grosse Datenmengen zu verarbeiten, aufzubereiten und zu visualisieren (Stichwort Big Data). Im Rahmen der digitalen Transformation bietet sich die Möglichkeit, aktuelle Grenzen und Herausforderungen zu überwinden, wenn es darum geht, Informationen zu verdichten, zu verknüpfen, zu integrieren und entscheidungsrelevant aufzubereiten. Die Chance der Digitalisierung besteht darin, institutionelle Grenzen zu überwinden, indem die Leistungen und Beiträge von individuellen Organisationseinheiten mit Blick auf übergeordnete politische Programme verdichtet werden und somit besser aufgezeigt werden kann, wie öffentliche Wertschöpfung generiert wird. Traditionelle Instrumente und der Einsatz von PDFs sind nur begrenzt in der Lage, diese Vernetzungen adäquat zu erfassen und aufzuzeigen.

### ***Kohärenz als Basis für die Weiterentwicklung der Steuerungskonzepte***

Schliesslich interessiert, wie bestehende Steuerungskonzepte und -logiken an den aktuellen «Zeitgeist» angepasst werden können, ohne dass bestehende Ansätze oder Reformambitionen radikal angepasst oder gestoppt werden müssen. Zentral scheint in diesem Zusammenhang, dass sich zukünftige Weiterentwicklungen der Planungs- und Steuerungssysteme daran orientieren, die *narrative, kulturelle konzeptionelle und/oder kommunikative Kohärenz* des Steuerungssystems zu stärken, wie nachfolgend im Sinne eines Ausblicks abschliessend diskutiert wird.

1. *Narrative Kohärenz*: Welches Narrativ vertritt die Verwaltung, und mit welchem Steuerungskonzept erreicht sie dies? Was sind die zentralen Nutzer- und Anspruchsgruppen, und welche Instrumente und Informationen sind dabei zweckdienlich? Will bzw. kann die Verwaltung im Rahmen einer unsicheren Zukunft langfristig planen und steuern? Rechtfertigt sie sich über Finanzen, Leistungen, Wirkungen, oder eine Kombination dieser Elemente? Legt sie Rechenschaft ab darüber? Welche Steuerungseinheiten hat sie im Fokus (z.B. Budgeteinheiten oder politische Programme)? Eine offene Auseinandersetzung mit solchen Fragen ist entscheidend, wenn es darum geht, ein Steuerungssystem zu entwickeln, das kohärent ist mit den eigenen Visionen, Überzeugungen und Ambitionen.
2. *Kulturelle Kohärenz*: Entscheidend ist, das System auf die Bedürfnisse und kulturellen Gegebenheiten der eigenen Gebietskörperschaft auszurichten. Auch Kosten- und Nutzenabwägungen können dabei eine Rolle spielen. «Best-Practice-Modelle» anderer Gebietskörperschaften sind nicht zwingend gute Ansätze für die eigene Einheit. Vielmehr ist das Steuerungskonzept auf die Grösse, Komplexität sowie die situativen Gegebenheiten auszurichten.
3. *Konzeptionelle Kohärenz*: Je nach Narrativ, Kontext und Kultur braucht es unterschiedliche Steuerungskonzepte. Beispielsweise benötigt eine langfristig ausgerichtete Strategie (verbunden mit dem Glauben und der Ambition langfristig steuern zu wollen) entsprechende Instrumente (z.B. eine Langfristplanung) sowie eine Methode, diese Langfristplanung in mittel- und kurzfristige politische und administrative Massnahmen zu integrieren. Unabhängig des spezifischen Kontextes ist entscheidend, dass das Steuerungskonzept aufeinander aufbaut, und die eingesetzten Ebenen, Instrumente und Methoden verknüpft. Dabei ist entscheidend, dass die einzelnen Instrumente eindeutig positioniert werden und klar definierte Funktionen im Rahmen des gesamten Steuerungssystems wahrnehmen, wobei deren aktives Zusammenspiel in koordinierter Art und Weise darauf hinwirken, die strategischen und politischen Ziele zu erreichen.
4. *Kommunikative Kohärenz*: Das Steuerungssystem verdichtet und vernetzt Informationen zielgerichtet je nach Narrativ, Kontext und Kultur. Beispielsweise wäre es denkbar, dass im Rahmen der Steuerung und des Controllings zwischen routinemässigen, dezentralen Aktivitäten (in der Regel gekennzeichnet durch gebundene Ausgaben) sowie zwischen komplexen und strategisch prioritären Programmen unterschieden wird (in der Regel gekennzeichnet durch grössere Investitionen oder Ausgabenprogramme). In diesem Sinne wäre es denkbar, eine begrenzte Anzahl von politischen Programmen unter Berücksichtigung ihrer Komplexität umfassender und übergreifender zu evaluieren (Fokus Ressourcen und Wirkungen), währenddem über routinemässige

Aktivitäten und Massnahmen eher statisch und mechanisch berichtet wird (Fokus Ressourcen und erbrachte Leistungen). Dies geht in Richtung einer integrierten, bedürfniszentrierten Berichterstattung, wie dies auf internationaler Ebene unter dem Aspekt von «Integrated Reporting» seit längerem diskutiert wird (vgl. IIRC, 2013).

Mit Blick auf die kommunikative Kohärenz gilt es die Chancen und Vorteile der Digitalisierung sind zu nutzen, um die Steuerungssysteme, Reporting- und Evaluationsinstrumente agiler, flexibler und dynamischer zu gestalten. Traditionelle Systeme und Formate (wie z.B. PDFs) stossen an ihre Grenzen, wenn es darum geht, die Komplexität von Steuerungsebenen, Zielsystemen, Akteuren und Anspruchsgruppen auf Papier zu bringen. Hier bringt die Digitalisierung entscheidende Vorteile, weil Verknüpfungen und Zusammenhänge, aber auch grössere Datenmengen klarer, verständlicher und bedürfniszentrierter dargestellt werden können. Budgets, Aufgaben- und Finanzpläne oder Legislaturpläne lassen sich ohne grössere Probleme als integriertes Gesamtsystem darstellen. Auch Programm-Evaluationen könnten schneller, dynamischer und transparenter präsentiert werden.

## 7. Fazit

Die Einführung und Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bezeichnete einen stark einschneidenden Kulturwandel, welcher noch nicht vollständig vollzogen ist, wie dieser Artikel zeigt. Eine nächste Welle an radikalen Reformschritten scheint zumindest im schweizerischen, kantonalen Kontext verfrüht. Relevanter ist, eine Standortbestimmung vorzunehmen, aus vergangenen Reformschritten zu lernen, und zu verstehen, wie auf bestehende Systeme aufgebaut und diese inkrementell verbessert werden können, um auf technologische, gesellschaftliche, soziale und finanzielle Entwicklungen zu reagieren. Entscheidender als die vollständige Homogenisierung der kantonalen Planungs- und Steuerungssysteme scheint, ein System zu entwickeln, das kohärent zu den politischen, kulturellen oder finanziellen Voraussetzungen und Bedürfnissen passt. In diesem Zusammenhang werden vier Stossrichtungen präsentiert die als eine Art Leitplanke mit Blick auf zukünftige Weiterentwicklungen der öffentlichen Planungs- und Steuerungssysteme ausgelegt werden. Diese Leitplanken bezeichnen Anforderungen aber auch Möglichkeiten, die sich aus dem «Zeitgeist» des 21. Jahrhunderts ergeben.

## Konkurrierende Interessen

Die Autoren haben keine konkurrierenden Interessen zu erklären.

## Referenzen

- Arnaboldi, M., Lapsley, I., & Steccolini, I.** (2015). Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1111/faam.12049>
- Bennett, N., & Lemoine, J.** (2014). What VUCA really means for you. *Harvard Business Review*, 92(1/2).
- Cyert, R. M., & March, J. G.** (1963). A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, NJ, 2(4), 169–187.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J.** (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467–494. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Eidgenössische Finanzverwaltung.** (2020). Öffentliche Finanzen der Kantone im Vergleich. Abgerufen am 24.04.2020 unter <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>
- Franklin, A. L.** (2000). An examination of bureaucratic reactions to institutional controls. *Public Performance & Management Review*, 8–21. DOI: <https://doi.org/10.2307/3381073>
- Fullan, M.** (2000). The return of large-scale reform. *Journal of educational Change*, 1(1), 5–27. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1010068703786>
- Hablützel, P.** (2013). Bürokratie – Management – Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel. In A. Ladner, J. L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 93–106). Zürich: NZZ.
- Haldemann, T., Heike, M., & Bachmann, M.** (2016). Strategisches Public Management. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, A. Lienhard, E. Nagel, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 135–147). Zürich: WEKA.
- IIRC.** (2013). The International Integrated Reporting Framework. Abgerufen am 24.04.2020 unter <https://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2013/12/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK-2-1.pdf>
- Kanton Zürich.** (2020). Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2020–2023. Zürich: Kanton Zürich.

- Kravchuk, R. S., & Schack, R. W.** (1996). Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public administration review*, 348–358. DOI: <https://doi.org/10.2307/976376>
- Lin, J. S., & Lee, P. Y.** (2011). Performance Management in Public Organizations: A complexity Perspective. *International Public Management Review*, 12(2).
- March, J., & Simon, H.** (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.
- Mastronardi, P., & Schedler, K.** (1998). *New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs*. Haupt, Bern.
- McLaughlin, K., & Osborne, S. P.** (2002). The new public management in context. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, (pp. 7–14).
- Melkers, J., & Willoughby, K.** (2005). Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180–190. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00443.x>
- Nielsen, P. A.** (2014). Performance management, managerial authority, and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 431–458. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mut025>
- Pollitt, C.** (2006). Performance information for democracy: the missing link? *Evaluation*, 12(1), 38–55. DOI: <https://doi.org/10.1177/1356389006064191>
- Schedler, K., & Proeller, I.** (2011). *New Public Management*. (5. Auflage). Bern: Haupt.
- Schedler, K., Summermatter, L., & Signer, D.** (2010). *Politik mit Weitblick. Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung*. St. Gallen: Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen.
- Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor SRS.** (2020). *Musterfinanzhaushaltsgesetz*. Abgerufen am 24.04.2020 unter <https://www.srs-cspcp.ch/de/handbuch-hrm2-vollversion-n18361>
- Stacey, R. D.** (1996). *Complexity and creativity in organizations*. Berrett-Koehler Publishers.
- Summermatter, L.** (2013). Finanzielle Steuerungsprozesse. In A. Ladner, J. L. Chappellet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 603–621). Zürich: NZZ.
- Ter Bogt, H. J.** (2004). Politicians in Search of Performance Information?—Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information. *Financial Accountability & Management*, 20(3), 221–252. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2004.00387.x>
- Ter Bogt, H. J., Van Helden, G. J., & Van Der Kolk, B.** (2015). Challenging the NPM ideas about performance management: Selectivity and differentiation in outcome-oriented performance budgeting. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 287–315. DOI: <https://doi.org/10.1111/faam.12058>
- Thom, N., & Ritz, A.** (2017). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. (5. Auflage). Wiesbaden: Springer Gabler. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-16213-9>
- Tversky, A., & Kahneman, D.** (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–291. DOI: <https://doi.org/10.2307/1914185>
- Van Dooren, W.** (2010). Paradoxes of improving performance management (systems) in public administration. *EIPAScope*, 2010(2). DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203030806>
- Vereinte Nationen.** (2020). Sustainable Development Goals. Abgerufen am 23.09.2020 unter <https://sdgs.un.org/goals/goal16>

**How to cite this article:** Fuchs, S., Mertes, A., Ramsden, A., & Rey, A. (2020). Öffentliche Planungs- und Steuerungssysteme für das 21. Jahrhundert. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1), pp. 171–183. DOI: <https://doi.org/10.5334/ssas.146>

**Submitted:** 08 July 2020

**Accepted:** 02 October 2020

**Published:** 19 October 2020

**Copyright:** © 2020 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



*Swiss Yearbook of Administrative Sciences* is a peer-reviewed open access journal published by Ubiquity Press.

