



Martin Heimgartner / Andreas Dietrich 18. Dezember 2008

---

# Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen

## Gegenwärtiger Stand

---

[http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/downloads/aktuell/publikationen/FLAG\\_Kurzbericht\\_Wirkungsorientierte\\_Steuerung\\_Kantone.pdf](http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/downloads/aktuell/publikationen/FLAG_Kurzbericht_Wirkungsorientierte_Steuerung_Kantone.pdf), 2009-11-11

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Abbildungsverzeichnis.....	3
Tabellenverzeichnis.....	3
Zusammenfassung.....	4
Zusammenfassung.....	4
1 Einleitung.....	5
2 Vorgehen.....	9
3 Gesamtübersicht.....	10
4 Stand in fünf Kantonen.....	12
4.1 Kanton Bern.....	12
4.2 Kanton Zürich.....	20
4.3 Kanton Luzern.....	29
4.4 Kanton Wallis.....	38
4.5 Kanton Aargau.....	46
5 Erkenntnisse.....	53
5.1 Starke Verbreitung von WOV in den Kantonen.....	53
5.2 Verzicht auf zwei Steuerungsmodelle.....	54
5.3 Verlagerung zur Leistungssteuerung und Globalbudgetierung.....	55
5.4 Differenzierte Ausgestaltung der Steuerungsmodelle.....	57
5.5 Langfristigkeit der Reformprozesse.....	58
5.6 WOV im Umfeld von anderen institutionellen Reformen.....	62
5.7 Drei Gruppen von kritischen Erfolgsfaktoren.....	63
6 Schlussfolgerungen.....	65
7 Literatur- und Quellenverzeichnis.....	66

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Programme des Bundes zur Steigerung von Effizienz und Wirksamkeit.....	5
Abb. 2: Steuerung mit WOV in den Kantonen / Stand: 24.1.2008 (1) .....	10
Abb. 3: Steuerung mit WOV in den Kantonen / Stand: 24.1.2008 (2) .....	10
Abb. 4: WOV-Ziele der Kantone.....	58

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Eckdaten Kanton Bern .....	12
Tab. 2: Informationen im Aufgaben-/Finanzplan und Voranschlag - Kanton Bern .....	16
Tab. 3: Eckdaten Kanton Zürich.....	20
Tab. 4: Informationen im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan inkl. Entwurf Budget - Kanton Zürich.....	24
Tab. 5: Eckdaten Kanton Luzern.....	29
Tab. 6: Informationen im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan - Kanton Luzern .....	33
Tab. 7: Informationen im Voranschlag - Kanton Luzern.....	34
Tab. 8: Eckdaten Kanton Wallis .....	38
Tab. 9: Informationen in der Integrierten Mehrjahresplanung - Kanton Wallis .....	42
Tab. 10: Informationen im Budget - Kanton Wallis.....	43
Tab. 11: Eckdaten Kanton Aargau .....	46
Tab. 12: Informationen im Aufgaben- und Finanzplan/Budget - Kanton Aargau.....	50
Tab. 13: Steuerung mit WOV und Finanzvolumen der Kantone .....	53
Tab. 14: Typische leistungsbezogene Informationen oder Steuergrößen im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und Voranschlag (VA) .....	55
Tab. 15: Zuteilung von Globalbudgets im Voranschlag.....	56
Tab. 16: Ausgestaltung der Steuerungsmodelle .....	57
Tab. 17: Ausprägung der Steuerungsmodelle.....	57
Tab. 18: Dauer der Verwaltungsreformen .....	59
Tab. 19: Nutzen von WOV .....	61
Tab. 20: Andere institutionelle Reformen in ausgewählten Kantonen seit 1995 .....	62
Tab. 21: Kritische Erfolgsfaktoren .....	63

# Zusammenfassung

Die Aufsichtskommissionen der Eidg. Räte verlangten Mitte 2002 einen Bericht zur Weiterentwicklung von FLAG in den die Erfahrungen mit New Public Management in der Schweiz und im Ausland einzufließen haben. Der vorliegende Teilbericht fasst nun den Entwicklungsstand der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) in den Schweizer Kantonen zusammen. Auf kantonaler Ebene wird eine Steuerung des Finanzhaushalts nach den Grundsätzen von WOV bis 2011 bei elf Kantonen abgeschlossen sein. Weitere vier Kantone – davon drei Kantone im Pilotstadium - setzen WOV erst bei einigen ausgewählten Verwaltungseinheiten ein. Rund 2/3 des Finanzvolumens der Kantone werden damit nach den Grundsätzen von WOV gesteuert. Elf Kantone steuern nicht nach WOV. Bei den nach WOV geführten Kantonen hat die mehrjährige Planung und Steuerung mittels leistungsbezogenen Zielen und Indikatoren bei gleichzeitiger Zuteilung von jährlichen Globalbudgets an Bedeutung gewonnen. In den Steuerungsmodellen nach WOV sind grössere Unterschiede bezüglich rechtlicher Umsetzung, Verteilung der Kompetenzen, formaler Ausgestaltung der Dokumente und Begriffsverwendung zu beobachten. Die Umsetzung von WOV in den Schweizer Kantonen dauerte in der Regel mehr als zwei Legislaturperioden. Dieser Zeitraum umfasst die Dauer des Versuchsbetriebs sowie die Entscheid- und Vorbereitungsphase bis zum Stichtag einer flächendeckenden Einführung. Auch wenn finanzielle Probleme die Einführung von WOV bisher eher begünstigten, wird nicht damit gerechnet, dass mit WOV allein akute Haushaltsprobleme gelöst werden können. Vielmehr werden von den Investitionen in das Verwaltungsführungssystem eher längerfristig eintretende Verbesserungen bezüglich Effizienz, Effektivität und Transparenz erwartet. Zentraler Erfolgsfaktor für das Gelingen von WOV ist - nebst einer miliztauglichen Ausgestaltung des Steuerungsmodells und einer professionellen Führung des Reformprozesses - der bewusste Dialog und die intensive Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Regierung und Parlament. Die Einführung und Weiterentwicklung von WOV ist zudem immer im Kontext mit weiteren Reformansätzen innerhalb der Verwaltung, aber auch auf der Ebene der Regierung und des Parlaments zu beobachten. Es geht letztendlich um die Optimierung des Gesamtsystems.

# 1 Einleitung

„Anfang der 1990er-Jahre schwappte eine eigentliche Reformwelle mit Ursprung in Australien und Neuseeland über die USA und Grossbritannien auf das europäische Festland und erfasste in der Schweiz sukzessive sämtliche föderalistische Ebenen. Für diese Reformbewegung werden verschiedene Begriffe verwendet: New Public Management (Neuseeland, Australien), Reinventing Government (USA), Neues Steuerungsmodell (Deutschland) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) (Schweiz). Im Kern geht es immer um das Gleiche: Staatliche Aufgaben sollen wirksamer und zugleich günstiger erbracht werden. Die Aufgabenerfüllung soll sich stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientieren, und auch das Staatspersonal soll zu Leistungssteigerungen motiviert werden.

Um diese Ziele zu verwirklichen, soll sich der Staat verschiedener neuer Steuerungsmechanismen bedienen. An erster Stelle zu nennen ist der Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung. Von Trennung zwischen Strategischem und Operativem ist die Rede. Die Politik soll Ziele setzen – wie diese erreicht werden, ist im Wesentlichen der holdingartig strukturierten Verwaltung zu überlassen. Die beiden wichtigsten neuen Steuerungsinstrumente sind der Leistungsauftrag und das Globalbudget. Überhaupt sollen Leistungsvorgaben und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen besser verknüpft werden. Zudem sollen vermehrt privatwirtschaftliche Wettbewerbsmechanismen auf den öffentlichen Sektor übertragen werden.“<sup>1</sup>

Auch auf Bundesebene wurden in den letzten 10 bis 15 Jahren mehrere Programme zur Verbesserung von Effizienz und Wirkung staatlicher Leistungen lanciert:

Abb. 1: Programme des Bundes zur Steigerung von Effizienz und Wirksamkeit



<sup>1</sup> Lienhard/Ritz/Steiner/Ladner (2005, S. 9)

**Überprüfung der Aufgaben des Bundes:**<sup>2</sup> Mit der Aufgabenüberprüfung will der Bundesrat das Ausgabenwachstum begrenzen und Handlungsspielräume für kommende wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderungen schaffen. Weiter will er die schleichende Verdrängung aus dem Budget von gesetzlich schwächer gebundenen, aber volkswirtschaftlich wichtigen Ausgaben durch wachsende, kurzfristig kaum steuerbare Aufgaben, bremsen. Mittels verschiedener Reformen sollen bei der sozialen Wohlfahrt bis 2020 Entlastungen im Umfang von 3 Milliarden Franken und beim übrigen Haushalt bis 2015 von 2,3 Milliarden Franken resultieren.

**Bundesverwaltungsreform 05/07:** Die Verwaltungsreform hatte den Zweck, die politische Führung zu stärken, den Bundesrat von Verwaltungsaufgaben zu entlasten und die Effizienz der Verwaltung zu steigern.<sup>3</sup> Die Umsetzung erfolgt in neun Querschnittsprojekten (z.B. Optimierung der Führung, Straffung der Beschaffungsorganisation) für die gesamte Verwaltung und 24 Departementsprojekten (z.B. Immobilienmanagement im VBS, Dienstleistungszentrum Finanzen im EFD). Die Vorgabe des Parlamentes - Einsparungen von 30 Millionen (2007) beziehungsweise 40 Millionen Franken (ab 2008) - wurde erfüllt.<sup>4</sup>

**Revision des Bundespersonalgesetz (BPG):**<sup>5</sup> Das geltende Bundespersonalgesetz BPG ist seit 1. Januar 2002 in Kraft und bildet die grosse Klammer über den Arbeitsverhältnissen der rund 36'000 Bundesangestellten. Eine Revision des BPG sieht eine Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse und eine weitere Annäherung des Bundespersonalrechts an die Bestimmungen des Obligationenrechts OR vor. Gleichzeitig soll das Beschwerdeverfahren bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten vereinfacht werden. Die Revision des BPG ermöglicht dem Bund als Arbeitgeber, rascher auf veränderte Bedingungen des Arbeitsmarktes reagieren zu können.

---

<sup>2</sup> Vgl. Homepage des Eidg. Finanzdepartements. Medienmitteilung vom 9.4.08. Aufgabenüberprüfung: Bundesrat legt Reformstossrichtungen fest.

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=18207>  
(Stand: 1.12.08)

<sup>3</sup> Vgl. Homepage des Eidg. Finanzdepartements. Bundesverwaltungsreform 05/07.

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00609/00723/index.html?lang=de> (Stand: 16.7.07)

<sup>4</sup> Vgl. Homepage des Eidg. Finanzdepartements. Medienmitteilung vom 14.12.07. Verwaltungsreform erfolgreich abgeschlossen - Projekte in Umsetzung.

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=16281>  
(Stand: 1.12.08)

<sup>5</sup> Vgl. Homepage des Eidg. Finanzdepartements. Medienmitteilung vom 19.9.08. Vernehmlassung zur Revision des Bundespersonalgesetzes eröffnet.

<http://www.epa.admin.ch/dokumentation/medien/00299/00300/index.html?lang=de&msg-id=21561>  
(Stand: 1.12.08)

**Corporate-Governance-Bericht:**<sup>6</sup> Verschiedene Aufgaben des Bundes sind ausgelagert und werden von Organisationen erfüllt, die rechtlich selbständig sind. Bisher fehlten jedoch einheitliche Kriterien sowohl für die Auslagerung von Aufgaben wie auch für die Steuerung der mit der Aufgabenerfüllung betrauten Organisationen. Der Corporate-Governance-Bericht beantwortet die Frage, welche Bundesaufgaben sich zur Auslagerung eignen (Aufgabentypologie), wie die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Organisationen rechtlich zu konzipieren und zu steuern sind (Leitsätze und Steuerungsmodell) und wie der Bund sich intern bei der Wahrnehmung seiner Eignerinteressen organisieren soll (Rollenverteilung).

**E-Government:**<sup>7</sup> E-Government soll Transparenz schaffen und das Vertrauen in die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit fördern. Deshalb will der Bund seine Dienstleistungen effizient, rund um die Uhr und in einwandfreier Qualität anbieten. Einfache und sichere elektronische Interaktionen und Transaktionen sollen den Verkehr zwischen staatlichen Stellen einerseits, zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern andererseits sowie Unternehmen und Behörden erleichtern. Gleichzeitig sollen auch Kommunikation und Geschäftsverkehr zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden vereinfacht werden. Dafür will der Bund Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Gemeinden und der Wirtschaft schaffen. Als Grundlage dafür verabschiedete der Bundesrat am 24. Januar 2007 die E-Government-Strategie Schweiz. Damit soll die Verwaltung in der Schweiz auf allen Ebenen – unter Wahrung der Kantons- und Gemeindehoheit – mittels Informations- und Kommunikationstechnologie IKT so bürgernah, effizient und wirtschaftlich wie möglich gestaltet werden.

**Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA):**<sup>8</sup> Mit NFA werden zwei Hauptziele angestrebt: der Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Steigerung der Effizienz. Ferner soll mit dem Reformprojekt der Föderalismus modernisiert und wieder belebt werden. Um diese Ziele zu erreichen, setzt das Reformvorhaben NFA mit fünf Instrumenten an zwei Hebeln an: zum einen bei den Finanzen (Ressourcenausgleich, Lastenausgleich), zum anderen bei den Aufgaben (Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich). Als innovatives Element

---

<sup>6</sup> Vgl. Homepage des Eidg. Finanzdepartements. Medienmitteilung vom 13.9.06. Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben: Einheitliche Grundsätze festgelegt.  
<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=7331>  
(Stand: 1.12.08)

<sup>7</sup> Vgl. Homepage der Bundeskanzlei. E-Government. <http://www.bk.admin.ch/themen/egov/index.html?lang=de>  
(Stand: 16.7.07)

<sup>8</sup> Vgl. Homepage des Eidg. Finanzdepartements. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA): Grundlagen.  
<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00595/00598/index.html?lang=de> (Stand: 16.7.07)

sollen dabei Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen eingeführt werden, welche die strategischen Programmziele festlegen und die Beitragsleistung des Bundes sowie im Einvernehmen mit der EFK die Einzelheiten der Finanzaufsicht regeln. Damit wird die bisherige aufwandorientierte Subventionierung durch eine outputorientierte Finanzierung ersetzt.

**Neues Rechnungsmodell (NRM):**<sup>9</sup> Um den wachsenden Ansprüchen an die finanzielle Führung genügen zu können, wurde das Rechnungswesen des Bundes tief greifend umgestaltet und eine periodengerechte Rechnungsführung (Accrual Accounting) implementiert. NRM gelangte erstmals im Rahmen der Budgetierung des Voranschlags 2007 und der Finanzplanung 2008–2010 zum Einsatz. Im Kern weist das NRM zwei grundlegende Neuorientierungen auf: die Erweiterung der Betrachtung um die Erfolgsrechnung sowie die Anlehnung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Durch die Pflicht der Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung soll die Kostentransparenz bei den Verwaltungseinheiten und das Kostenbewusstsein innerhalb der Bundesverwaltung deutlich gesteigert werden. Zur Erhöhung der Kostentransparenz gehört auch der Ausweis der Kosten und Erlöse, welche aufgrund verwaltungsinterner Leistungsbeziehungen entstehen (z.B. Mietkosten). Neu werden wichtige verwaltungsinterne Leistungen flächendeckend verrechnet.

In den Kontext der beschriebenen Reformen reiht sich auch das Programm **Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)** ein. Nach Vorarbeiten in den Jahren 1995 und 1996 konnten erste Verwaltungseinheiten ab 1997 mit dem neuen Steuerungsmodell geführt werden. Nach einem positiven Evaluationsergebnis Ende 2001 erfolgte in den Jahren eine Ausdehnung von FLAG auf heute 24 Verwaltungseinheiten. Mitte 2002 verlangte eine Motion der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates einerseits eine Gesamtstrategie des Bundesrates zu FLAG und andererseits einen Bericht zur Weiterentwicklung von FLAG in den dann auch die Erfahrungen mit New Public Management in der Schweiz und im Ausland einzufließen haben. Während die Gesamtstrategie des Bundesrates dem Parlament zusammen mit der Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes Ende 2004 vorgestellt werden konnte, ist die Berichterstattung des Bundesrats zum Stand und zur Weiterentwicklung von FLAG im ersten Semester 2009 vorgesehen.

Dieser Bericht umschreibt nun den Stand der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen und hält die wichtigsten Erkenntnisse aus diesem langjährigen Reformprozess fest.

---

<sup>9</sup> Vgl. Homepage der Eidg. Finanzverwaltung. NRM-Projekt. <http://www.efv.admin.ch/d/themen/nrm/index.php> (Stand: 16.7.07)

## 2 Vorgehen

Aufgrund der verfügbaren Sekundärliteratur und verschiedener Rückfragen bei den Kantonen wurde in einem ersten Schritt eine summarische Auswertung für jeden Kanton erstellt und dann mit einer Ansprechperson des jeweiligen Kantons überprüft. Das Ergebnis ist im Kapitel 3 wiedergegeben.

In einem zweiten Schritt wurden die Finanzleiter der Kantone Bern, Zürich, Luzern, Wallis und Aargau über ihre Reformprozesse zu den folgenden Themen mündlich interviewt: Reformverlauf, Steuerungsmodell, Erfolgsfaktoren und Reformergebnisse. Die WOV-Reformen dieser fünf Kantone sind unter Kapitel 4 zusammengefasst.

Die wichtigsten Erkenntnisse aus der summarischen Auswertung sowie aus den Interviews und Unterlagen der besuchten Kantone sind schliesslich in Kapitel 5 festgehalten.

### 3 Gesamtübersicht

Abb. 2: Steuerung mit WOV in den Kantonen / Stand: 24.1.2008 (1)

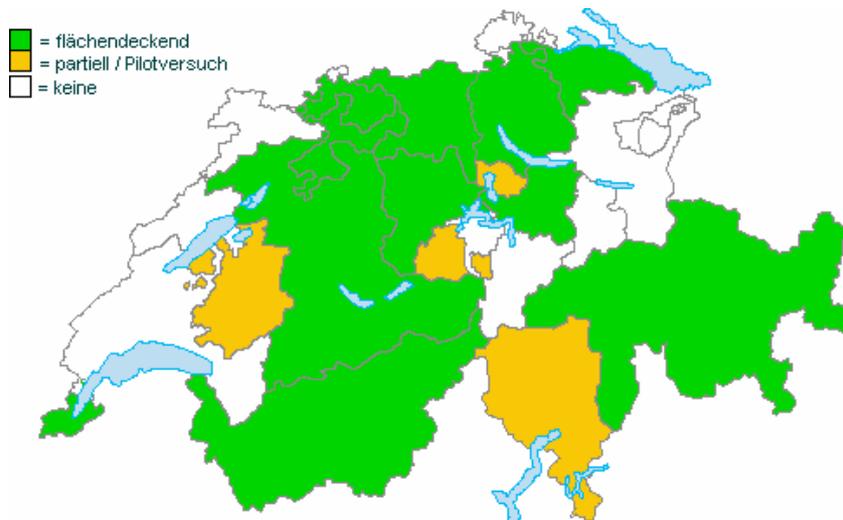


Abb. 3: Steuerung mit WOV in den Kantonen / Stand: 24.1.2008 (2)

Kt.	Programm	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011ff		
<b>Diese elf Kantone steuern ihren Finanzhaushalt heute oder bis spätestens 2011 flächendeckend mit den Instrumenten der WOV</b>																				
ZH	wifl																			
TG	OPTIMA																			
BL	WOV																			
BE	NEF																			
SO	WoV																			
LU	WOV																			
AG	WOV																			
VS	A2000																			
GR	GRiforma																			
GE	Réforme de l'état																Budget par prestation envisagé			
SZ	WOV																			
<b>Diese vier Kantone steuern ihren Finanzhaushalt für ausgewählte Verwaltungseinheiten mit den Instrumenten der WOV</b>																				
FR	NGP														ausgewählte Verwaltungseinheiten können ermächtigt oder bei Bedarf gezwungen werden leistungsorientiert zu führen					
ZG	PRAGMA											WOV-Versuch bis Ende 2009								
OW	NOW													Fortführung NOW gemäss Amtsdauerplanung 2006-2011						
TI	UAA														Versuch seit 2007; Entscheidung über die Weiterführung bis 2011					
<b>Diese elf Kantone steuern ihren Finanzhaushalt nicht mit den Instrumenten der WOV</b>																				
AI	Umstellung Steuerungsmodell Finanzhaushalt auf WOV nicht geplant																			
AR	Umstellung Steuerungsmodell Finanzhaushalt auf WOV nicht geplant																			
BS	Verzicht auf die Schaffung eines WOV-Gesetz durch den Grossen Rat im Januar 2004																			
GL	gesetzliche Grundlage seit 2004 vorhanden; Leistungsauftrag und Globalbudget auf Kantonsspital beschränkt																			
JU	verschiedene WOV-Elemente im Einsatz; Umstellung Steuerungsmodell Finanzhaushalt auf WOV kurzfristig nicht geplant																			
NE	verwaltungsintern verschiedene WOV-Elemente im Einsatz; Änderung des Steuerungsmodells Finanzhaushalt wird zu prüfen sein																			
NW	Landrat lehnt WOV-Gesetz im April 2005 ab																			
SG	Kantonsrat bricht den WOV-Versuch im Juli 2003 ab; Lenkung Staatstätigkeit über mehrjährige Gesamtplanung vorgesehen													Legende						
SH	negativer Volksentscheid zu WoV im November 2005													WOV flächendeckend eingeführt/beschlossen						
UR	Umstellung Steuerungsmodell Finanzhaushalt auf WOV nicht geplant													WOV teilweise eingeführt (Versuch/Aufbau)						
VD	gesetzliche Grundlage zur Führung von ausgewählten Einheiten mit Leistungsauftrag vom Grossen Rat im Dezember 2004 aufgehoben und durch verschiedene Ad-hoc-Massnahmen in der neuen Gesetzgebung zu Finanzen und Subventionen ersetzt													WOV teilweise eingeführt (definitive Lösung)						

Zu Beginn der in Abbildung 2 und 3 dargestellten drei Gruppen an Kantonen stand die folgende Frage:

**Inwieweit ist eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung des Finanzhaushalts flächendeckend oder für einen Teil der Verwaltungseinheiten politisch/gesetzlich und instrumentell verankert?**

Aufgrund dieser Fragestellung ergeben sich drei Gruppen:

**Gruppe „flächendeckende Einführung“ (elf Kantone):** Aargau, Bern, Basel-Land, Luzern, Solothurn, Thurgau und Zürich setzen die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wie oben beschrieben flächendeckend ein. Im Wallis, Graubünden und Schwyz werden die Umstellungsprozesse 2008, 2010 und 2011 abgeschlossen sein. Genf beabsichtigt die Umstellung auf ein „Budget par prestations“, d.h. auf eine leistungsorientierte Führung, ab 2010.<sup>10</sup>

**Gruppe „partielle Einführung“ (vier Kantone):** In den Kantonen Freiburg, Zug und Tessin werden Leistungsaufträge und Globalbudgets an ausgewählte Verwaltungseinheiten erteilt. Im Kanton Freiburg haben alle Verwaltungseinheiten einen Leistungskatalog zu führen. Sie können später auf eine leistungsorientierte Führung mit oder ohne Leistungsauftrag umgestellt werden.<sup>11</sup> Im Kanton Obwalden wird das Projekt NOW (Neue Verwaltungsführung Obwalden) gemäss Amtsdauerplanung 2006-2011 fortgesetzt.<sup>12</sup> NOW soll auch Elemente wie Leistungsaufträge und Globalbudgets enthalten.<sup>13</sup>

**Gruppe „andere Steuerungsformen“ (elf Kantone):** Die beiden Appenzell und Uri sehen keine Umstellung des Steuerungsmodells auf WOV vor. Glarus verfügt zwar über eine gesetzliche Grundlage für WOV; wendet diese aber nur für das Kantonsspital an. In den Kantonen Jura und Neuenburg sind WOV-Instrumente im Einsatz, aber nicht im oben definierten Sinne der Steuerung des Finanzhaushalts. Basel-Stadt, Waadt, Nidwalden, Schaffhausen und St. Gallen haben ihre WOV-Versuche abgebrochen.

Im nächsten Kapitel werden fünf WOV-Programme aus der Gruppe 1 „flächendeckende Einführung“ beschrieben. Es betrifft dies die Kantone Bern, Zürich, Luzern, Wallis und Aargau.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. Homepage Kanton Genf. Point de presse du mercredi 09 Mai 2007.

[http://www.geneve.ch/chancellerie/conseil/2005-2009/ppresse/2007\\_0509.html](http://www.geneve.ch/chancellerie/conseil/2005-2009/ppresse/2007_0509.html) und mündliche Auskunft vom 25.10.07 von M. Olivier Fiumelli, responsable du budget par prestation, République et Canton de Genève

<sup>11</sup> Vgl. Gesetz vom 13.9.07 zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung

<sup>12</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Obwalden (2006, S. 43)

<sup>13</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Obwalden (2004, S. 7)

<sup>14</sup> Gem. Rieder / Widmer hatten diese Kantone bereits vor 2000 mindestens 7 von 8 NPM-Elementen (*Führungsorganisationssysteme, Produktdefinitionen, Leistungsaufträge, Globalbudgets, Output- und Wirkungsziele, Kosten- und Leistungstransparenz, Integrierte Evaluation, Flexibilisierung Personal*) eingesetzt; Vgl. Rieder / Widmer (2007, S. 31)

## 4 Stand in fünf Kantonen

### 4.1 Kanton Bern

#### 4.1.1 Eckdaten

Tab. 1: Eckdaten Kanton Bern

Reformbezeichnung	Neue Verwaltungsführung (NEF 2000)	
	Meilensteine der Reform	Beginn Versuchsbetrieb
Einführungsentscheid		2000
Flächendeckender Einsatz Planungs- und Steuerungsmodell		2005
Andere institutionelle Reformen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentsreform (2006)<sup>15</sup></li> <li>• Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (2006)<sup>16</sup></li> <li>• Vorbereitung einer Regierungsreform (2007)<sup>17</sup></li> <li>• Gesamtevaluation des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs sowie Überprüfung der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden (FILAG 2012)<sup>18</sup></li> <li>• Justizreform (2006)<sup>19</sup></li> </ul>	
Gesetzliche Grundlage für die wirkungsorientierte Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0) vom 26.3.2002</li> </ul>	
Wichtigste Planungs- und Steuerungsinstrumente (Beschlussfassendes Organ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richtlinien der Regierungspolitik (Regierungsrat)</li> <li>• Aufgaben- und Finanzplan (Regierungsrat)</li> <li>• Voranschlag (Grosser Rat)</li> <li>• Geschäftsbericht (Grosser Rat)</li> </ul>	
Planungs- und Steuerungsbereiche	<b>Aufgaben- und Finanzplan / Voranschlag</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktionen (7) und übrige Bereiche<sup>20</sup> (3)</li> <li>• Produktgruppen (106)</li> </ul>	
Finanzielle Ressourcen (Rechnung 2006)	<b>Aufwand Laufende Rechnung</b>	<b>Ausgaben Investitionsrechnung</b>
	8'865 Mio.	769 Mio.

<sup>15</sup> Vgl. Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern zur Volksabstimmung vom 22.9.02

<sup>16</sup> Vgl. Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern zur Volksabstimmung vom 24.9.06

<sup>17</sup> Vgl. Homepage der Staatskanzlei des Kantons Bern. Regierungsreform.  
<http://www.sta.be.ch/site/weiteres-politikundplanung-projekte> (Stand: 11.10.07)

<sup>18</sup> Vgl. Homepage des Kantons Bern. Finanz- und Lastenausgleich; Projekt FILAG 2012.  
<http://www.fin.be.ch/site/fv-finanzverwaltung/fv-finanz/fv-finanz-projektfilag-2.htm>  
(Stand: 21.1.08)

<sup>19</sup> Vgl. Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern zur Volksabstimmung vom 24.9.06; Justizreform

<sup>20</sup> Behörden, Staatskanzlei, Finanzkontrolle

## 4.1.2 Reformziele

Mit der Verwaltungsreform NEF beabsichtigte die Regierung, die bernischen politischen Organe und die kantonale Verwaltung bei der Meisterung der künftigen Herausforderungen zu unterstützen. Dabei wurden unter anderem die veränderten Bedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft, die teilweise Finanzierung der daraus entstehenden neuen Aufgaben durch Effizienzgewinne aus bisheriger Tätigkeit sowie das Bestehen im Standortwettbewerb mit anderen Kantonen als Begründung für das Verwaltungsreformprojekt angegeben.<sup>21</sup>

Konkret standen bei NEF die folgenden vier Ziele im Vordergrund:<sup>22</sup>

**Führungsorientierung:** Mit NEF soll die politische Ebene in ihrer strategischen Führungsrolle gestärkt werden. Dabei hat die Politik die Qualität und die Prioritäten des politischen Handelns zu bestimmen. Der Verwaltung will man die Verantwortung und die Kompetenzen zur Umsetzung der politischen Vorgaben übertragen.

**Leistungsorientierung:** Die Verwaltung soll ihre Leistungen zur Zufriedenheit der Leistungsempfänger, in einwandfreier Qualität, zeitgerecht und mit angemessenen finanziellen Mitteln erbringen. Deshalb ist die Verwaltung über Leistungsziele zu führen und sie hat periodisch über die erbrachten Leistungen zu berichten.

**Wirkungsorientierung:** Die staatlichen Leistungen haben sich an den politischen Zielen und den gewollten Wirkungen zu orientieren. Dadurch sollen die Bedürfnisse der Gesellschaft – im Rahmen der staatlichen Aufgaben – besser befriedigt werden.

**Kostenorientierung:** Die knapper werdenden Ressourcen sollen sparsamer und optimaler eingesetzt werden mit dem Ziel, bessere Leistungen mit geringerem Aufwand zu erbringen.

Im Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) vom 26. März 2002 sind die Reformziele zudem in Art. 81 als eigentliche **Wirkungsziele** wie folgt festgehalten:

- Verbesserung der Grundlagen und Verfahren zur politischen Steuerung des Kantons
- Schaffung optimaler Rahmenbedingungen zur Führung der Verwaltung
- Förderung einer bedarfs- und dienstleistungsorientierten, effektiven und effizienten Tätigkeit der Verwaltung
- Förderung des Verantwortungsbewusstseins der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung
- Erhöhung der Transparenz der staatlichen Leistungen

---

<sup>21</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Bern (2000, S. III)

<sup>22</sup> Vgl. Homepage der Finanzdirektion des Kantons Bern. Neue Verwaltungsführung, Ziele.  
<http://www.fin.be.ch/site/index/fd-verwaltungsfuehrung/fd-verwaltungsfuehrung-objectifs.htm> (Stand: 27.3.07)

### 4.1.3 Reformverlauf

Unter der Leitung des Regierungsrats erfolgte die Vorbereitung und Einführung von NEF in den verschiedenen Phasen:

**Bis 1995:** Diese Zeit diente der Vorbereitung des vierjährigen Pilotversuchs.

**1996-1999:** Ab 1996 wurden Pilotversuche mit sieben und dann ab 1998 mit weiteren fünf Verwaltungseinheiten durchgeführt. Parallel zu den Pilotprojekten wurde mit der Entwicklung des neuen Steuerungsmodell NEF SOLL begonnen.

**2000:** Im Mai 2000 berichtete der Regierungsrat dem Grossen Rat über die Ergebnisse der Versuchsphase, stellte ihm gleichzeitig das Steuerungsmodell NEF SOLL vor und beantragte ihm die Einführung in der ganzen Zentralverwaltung mit Ausnahme der Gerichte. Mitte September wurde der Bericht vom Grossen Rat mit grossem Mehr zustimmend zur Kenntnis genommen.

**2001-2004:** Diese Phase diente der Vorbereitung der flächendeckenden Einführung von NEF, insbesondere der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen, der Detailgestaltung und Einführung der Planungs- und Steuerungsinstrumente (Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Geschäftsbericht, Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung) sowie der Vorbereitung und Einführung der notwendigen Informationstechnologie (Finanzinformationssystem FIS). Zusammen mit der Erarbeitung des Voranschlag 2005 erfolgte die Umstellung der ganzen Zentralverwaltung auf das neue Steuerungsmodell.

**2005:** Inkraftsetzung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen

**Seit 2005:** Verschiedene Optimierungs- und Konsolidierungsmassnahmen werden in der Linie durchgeführt. Weitere Optimierungsschritte sollen folgen. So hat der Regierungsrat des Kantons Bern anfangs 2007 beschlossen, die Steuerungsinstrumente des Grossen Rates und des Regierungsrates zu optimieren.<sup>23</sup> Gleichzeitig beschloss der Regierungsrat - im Sinne eines Reviews des Rechnungswesens unter NEF - die Prüfung von Verbesserungen und Vereinfachungen der Prozesse zur Entlastung der Mitarbeitenden.

**Bis 2013** soll dann im Rahmen einer Evaluation eine kritische Gesamtwürdigung der durch NEF verursachten Reformen des Parlaments sowie der gesetzlichen Grundlagen erfolgen.

---

<sup>23</sup> dies im Sinne einer Vor-Evaluation

#### 4.1.4 Steuerungsmodell

Das Steuerungsmodell des Kantons Bern hat folgende Merkmale:

**Gesetzgebung:** Mit dem neuen Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) vom 26. März 2002 hat der Kanton Bern eine moderne Grundlage zur wirkungsorientierten Steuerung von Finanzen und Leistungen geschaffen.

**Grundsätze:** Nach Art. 3 des FLG steuern der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung die Finanzen und Leistungen und führen den Haushalt. Sie beachten dabei die Grundsätze der Führungs-, Wirkungs-, Leistungs-, Kosten- und Erlösorientierung. „Der Grosse Rat nimmt seine Steuerungsfunktion durch Rechtsetzung, Beschluss über den Voranschlag, Behandlung von Berichten des Regierungsrates, Stellungnahme zu diesen Berichten und durch Einsatz parlamentarischer Instrumente wahr.“<sup>24</sup>

**Instrumente:**<sup>25</sup> Der Steuerungsprozess beginnt mit den Richtlinien der Regierungspolitik. Der Regierungsrat hält darin die Zielsetzungen und Strategien seiner Politik jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode fest. Der Aufgaben- und Finanzplan dient der mittelfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen. Er umfasst das Voranschlagsjahr und die drei darauf folgenden Kalenderjahre. Der Voranschlag dient der kurzfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen. Der Geschäftsbericht dient der Rechenschaftsablage über die Verwaltungstätigkeit und das Finanzgebaren eines Kalenderjahres. Der Regierungsrat, die Direktionen und die Ämter führen ein angemessenes, aufeinander abgestimmtes Controlling.

**Planungs- und Steuerungsbereiche:** Im Aufgaben-/Finanzplan bzw. im Voranschlag sind den zehn Bereichen (z.B. Volkswirtschaftsdirektion) 106 Produktgruppen (z.B. Jagd) zugeordnet.

**Informationen:** Der Voranschlag und der Aufgaben-/Finanzplan enthalten die folgenden Informationen:<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), Art. 64

<sup>25</sup> Vgl. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG), Art. 2a und Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), Art. 60-65

<sup>26</sup> Vgl. Voranschlag 2006 und Aufgaben-/Finanzplan 2007-2009

Tab. 2: Informationen im Aufgaben-/Finanzplan und Voranschlag - Kanton Bern

Stufe Steuerungsbereiche			
Sachteil		Finanzteil	
Bereiche	Produktgruppen	Bereiche	Produktgruppen
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zukünftige Entwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liste der Produkte</li> <li>Beschreibung der Produktgruppe</li> <li>Rechtsgrundlagen</li> <li>Leistungsempfänger</li> <li>Wirkungsziele/-indikatoren</li> <li>Leistungsziele/-indikatoren</li> <li>Kommentar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Übersichten zur laufenden Rechnung und zur Investitionsrechnung</li> <li>Kommentar zur finanziellen Entwicklung der Direktion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deckungsbeitragsrechnung mit den finanziellen Eckwerten</li> </ul>
Stufe Kanton			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschlüsse des Grossen Rates; Auszüge aus dem Protokoll des Regierungsrates</li> <li>Bericht und Antrag des Regierungsrates (Kerninformationen und Eckwerte, politische Berichterstattung, Gesamtübersicht Laufende Rechnung und Investitionsrechnung, Planbilanz, Kennzahlen, Anträge)</li> <li>Planungsergebnisse und Berichterstattung über die einzelnen Bereiche inkl. allg. Erläuterungen; Details siehe oben unter „Stufe Steuerungsbereiche“</li> <li>Zusatzinformationen (Öffentlicher Haushalt, Harmonisiertes Rechnungsmodell, NEF, Glossar, Ausgabenbefugnisse, Detailinformationen zur Verwaltungsrechnung)</li> </ul>			

**Weitere Punkte:** Mittels Auftrag kann der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge zur Gestaltung und zum Inhalt von Voranschlag, Aufgaben-/Finanzplan und Geschäftsbericht erteilen. Mit einer Planungserklärung kann sich der Grosse Rat zu den Berichten des Regierungsrates (u.a. Aufgaben-/Finanzplan) inhaltlich äussern. Wenn die Regierung eine Planungserklärung nicht oder nur teilweise erfüllen kann, dann hat sie dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen.<sup>27</sup>

#### 4.1.5 Erfolgsfaktoren

Aufgrund der Erfahrungen des Kantons Bern mit der Verwaltungsreform NEF 2000 werden für ein Projekt dieser Art die folgenden wichtigsten Erfolgsfaktoren hervorgehoben:<sup>28</sup>

- Starke Verankerung auf der politischen Ebene<sup>29</sup>
- Starke Einbindung der Kader auf allen Führungsstufen

<sup>27</sup> Vgl. Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) vom 8.11.1988, Art. 52b und 61, Fassung vom 26.3.2002

<sup>28</sup> Gemäss Interview Finanzverwaltung Kanton Bern

<sup>29</sup> Unter anderem wurden verschiedene Ausbildungs- und Informationsveranstaltungen des Grossen Rates durchgeführt. Als innovatives Element ist dabei die Durchführung eines Planspiels zum Steuerungsmodell NEF SOLL mit 70 Ratsmitgliedern zu erwähnen. Dabei konnte der parlamentarische Voranschlagsprozess (inkl. Plenumsdebatte) und die Behandlung des Auftrags simuliert werden. Vgl. Kettiger (2002, S. 26).

- Einsatz von genügend Ressourcen
- Professionelles Change- und Projektmanagement
- Information, Einbezug, Ausbildung und Hilfestellung für die betroffenen Dienststellen und Mitarbeitenden
- Aufrechterhaltung der Motivation der Mitarbeitenden<sup>30</sup>

Eine frühzeitige Unterstellung von NEF und FIS unter eine gemeinsame Projektleitung wäre sinnvoll gewesen.

#### 4.1.6 Reformergebnisse

Derzeit liegen keine durch eine wissenschaftliche Evaluation abgesicherten Aussagen zu den Reformergebnissen vor. Eine umfassende Evaluation ist erst 2013 vorgesehen.<sup>31</sup>

Aus der Sicht der Finanzverwaltung des Kantons Bern zeigt NEF aber bereits heute erste sichtbare positive Ergebnisse:<sup>28</sup>

Hinsichtlich Aufgabenvollzug in der Verwaltung bis Stufe Direktionsführung ergibt sich aus heutiger Sicht ein Mehrnutzen von NEF in Form von Effizienzsteigerungen, Verbesserungen bei der operativen Leistungserstellung und auch in Form einer Erhöhung der Transparenz im Mitteleinsatz. Der Handlungsspielraum bei der gesamtstaatlichen Führung wurde zwar erweitert, für die politisch-strategische Gesamtsteuerung auf gesamtkantonaler Ebene stehen jedoch nach wie vor die traditionellen Steuerungsinstrumente im Vordergrund.

Der gestiegenen Transparenz der kantonalen Verwaltung bei den erbrachten Leistungen und dem entsprechenden Ausweis der eingesetzten Ressourcen wird eine hohe Bedeutung zugemessen. Mit NEF wurde eine solide Datenbasis geschaffen, die unter anderem auch für periodische Aufgabenüberprüfungen und zu Controllingzwecken genutzt werden kann.

Herausforderungen für die Optimierung von NEF liegen in den folgenden Bereichen:

- Sicherstellung der politischen Diskussion über das Ausmass und die Qualität der zu erbringenden Leistungen in Ergänzung zum Budgetprozess
- Reduktion der Informationsmenge bzw. Vereinfachung des jährlichen Geschäftsberichts

Notwendige Änderungen grundsätzlicher Art sollen im Rahmen der Evaluation bis 2013 eruiert werden. Gewisse Anpassungen in der operativen Ausgestaltung und der Handhabung

---

<sup>30</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Bern (2000, S. XXXVII)

<sup>31</sup> Vgl. Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), Art. 90

von NEF sind bereits erfolgt. Auch der laufende Review des Rechnungswesens hat primär Optimierungen im bestehenden Führungsalltag zum Ziel.

#### **4.1.7 Weitere Erfahrungen des Kantons Bern<sup>28</sup>**

Aus einer Praxiseinschätzung ergeben sich u.a. folgende Erfahrungen:

**Produktgruppen- und Organisationsstruktur:** Die Definition der Produktgruppen erfolgte zuerst innerhalb der Direktionen. Später waren in Einzelfällen auch neue organisatorische Zuordnungen über die Direktionsgrenzen hinaus notwendig. Innerhalb der Direktionen gab es zum Teil grössere organisatorische Anpassungen aufgrund der Einführung der Produktgruppenstruktur. Weiter hat der Regierungsrat ein Verfahren für notwendige Anpassungen der Struktur der Produktgruppen und Produkte sowie der Ziele festgelegt.

**Flächendeckende Einführung:** Man kann sich die Frage stellen, ob NEF für Verwaltungseinheiten mit wenig Aussenwirkung (z.B. Generalsekretariate) die richtige Lösung darstellt und hier z.B. eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt werden muss. Bei der gewählten flächendeckenden Einführung – mit einer gewissen Flexibilität in besonderen Bereichen - überwiegen die Vorteile einer „Unité de Doctrine“; schliesslich stellt ja der Kanton Bern ein Führungsgebilde im Sinne eines Konzerns dar. Die Abkehr von einem einheitlichen Steuerungsmodell würde längerfristig mehr Nachteile als Vorteile bieten.

**Schaffen von Akzeptanz:** Ein Reformprozess wie NEF braucht eine starke Verankerung auf der politischen Ebene. Ebenso wichtig ist dies aber innerhalb der Verwaltung. Entscheidend ist hier die Vernetzung der Führungs- mit der Fachebene.

Mit NEF werden der Leistungs- und der Finanzteil miteinander verbunden. Neue Benutzerkreise, die vor NEF nicht so stark in Planungs- und Steuerungsprozesse einbezogen waren, werden angesprochen. Die Bewegung, die damit in den rund 100 Verwaltungseinheiten ausgelöst wird, darf nicht unterschätzt werden. Die Benutzer müssen sich gleichzeitig mit neuen Fachfragen, veränderten Prozessen und neuen Informatikapplikationen auseinandersetzen. Eine frühzeitige Information und Ausbildung allein genügen hier nicht. Gerade die Einführungs- und dann aber auch die Konsolidierungsphase erfordern deshalb eine intensive Betreuung der Anwender.

Zusammenfassend kann man sagen, dass während der ganzen Dauer einer Verwaltungsreform das Schaffen von Akzeptanz auf allen Ebenen als ein wichtiges Erfolgsprinzip im Zentrum stehen muss.

**Einführungsaufwand und Nutzeneintritt:** Die flächendeckende Einführung von NEF war vor allem auch durch die Umstellung des Informatiksystems bestimmt. Sie stellte für alle Beteiligten eine grosse fachliche und leistungsmässige Herausforderung dar. Die Versuchsphase hatte hier nur einzelne Aspekte beleuchtet. Demgegenüber lieferte NEF zu Beginn noch keinen unmittelbar erkennbaren Nutzen. Dies führte somit in der Anfangsphase zu einer gewissen Ernüchterung über das erzielte Aufwand-/Nutzenverhältnis.

**Zeitpunkt für eine Gesamtevaluation:** Operative Korrekturen am Steuerungsmodell sind laufend möglich und werden auch vollzogen. So wurden mit ersten Anpassungen des neuen Instruments „Geschäftsbericht“ die Qualität der Berichterstattung durch eine verbesserte Struktur und eine angepasste Aufbereitung der Daten erhöht. Mit grundsätzlichen Änderungen wird zugewartet, bis die Ergebnisse einer Gesamtevaluation vorliegen. NEF dauerte rund zehn Jahre bis zum produktiven Start. Es soll nun auch längere Zeit genutzt werden, bevor es dann im Jahre 2013 evaluiert und dann möglicherweise grundsätzlich korrigiert wird.

## 4.2 Kanton Zürich

### 4.2.1 Eckdaten

Tab. 3: Eckdaten Kanton Zürich

Reformbezeichnung	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung <i>wif!</i>	
<b>Meilensteine der Reform</b>	<b>Beginn Versuchsbetrieb</b>	kein Versuchsbetrieb
	<b>Einführungsentscheid</b>	1995
	<b>Flächendeckender Einsatz Planungs- und Steuerungsmodell</b>	2000 <sup>32</sup>
<b>Andere institutionelle Reformen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentsreform (1995-1998)<sup>33</sup></li> <li>• Strukturreform der kantonalen Verwaltung (1995-1998)<sup>34</sup></li> <li>• REFA; Reform Zürcher Finanzausgleich (seit 2001)<sup>35</sup></li> </ul>	
<b>Gesetzliche Grundlage für die wirkungsorientierte Steuerung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetz über die Rahmenbestimmungen für die Verwaltungsreform (Verwaltungsreformrahmengesetz) vom 1.12.1996</li> <li>• Verordnung über das Globalbudget vom 2.10.1996</li> <li>• Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6.6.2005</li> <li>• Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9.1.2006</li> </ul>	
<b>Wichtigste Planungs- und Steuerungsinstrumente</b> (Beschlussfassendes Organ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (Regierungsrat)</li> <li>• Voranschlag (Kantonsrat)</li> <li>• Geschäftsbericht und Staatsrechnung (Kantonsrat)</li> </ul>	
<b>Planungs- und Steuerungsbereiche</b>	<b>Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)</b>	<b>Voranschlag</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktionen<sup>36</sup> (8)</li> <li>• Leistungsgruppen (113)</li> <li>• Querschnittsfunktionen (4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktionen (8)</li> <li>• Leistungsgruppen (113)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KEF und Voranschlagsentwurf des Regierungsrates werden ab Planjahr 2008 in einem Dokument publiziert (1. Planjahr KEF = Budgetentwurf)</li> </ul>	
<b>Finanzielle Ressourcen</b> (Rechnung 2006)	<b>Aufwand Laufende Rechnung</b>	<b>Ausgaben Investitionsrechnung</b>
	11'920 Mio.	1'485 Mio.

<sup>32</sup> der Regierungsrat verabschiedete im September 1999 den ersten Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2000-2003

<sup>33</sup> Vgl. Homepage *wif!* des Kantons Zürich. Parlamentsreform.  
[http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/par\\_reform.html](http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/par_reform.html) (Stand: 4.9.07)

<sup>34</sup> Vgl. Homepage *wif!* des Kantons Zürich. Projekte der Verwaltungsreform.  
[http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver\\_reform/projekte\\_wif.html](http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform/projekte_wif.html) (Stand: 4.9.07)

<sup>35</sup> Vgl. Homepage REFA (Reform Zürcher Finanzausgleich) des Kantons Zürich. Vernehmlassung.  
<http://www.refa.zh.ch/internet/ji/refa/de/Vernehml.html> (Stand: 6.9.07)

<sup>36</sup> sieben Direktionen plus Staatskanzlei

## 4.2.2 Reformziele

Basierend auf den Grundideen des New Public Management setzte sich die Regierung des Kantons Zürich Mitte der 90er-Jahre das Ziel, den Staat zu einem **modernen Dienstleistungsunternehmen** umzuwandeln. Dabei wurde erkannt, dass die damals vorhandenen Strukturen und Abläufe der Staatsführung nicht mehr geeignet waren, um den veränderten Anforderungen gerecht zu werden.<sup>37</sup>

Für *wif!* galten die folgenden Hauptzielsetzungen:<sup>38</sup>

- Stärkere **Zielorientierung** und **Effektivität** der Verwaltungsführung
- Erhöhung der **Steuerungsfähigkeit** der staatlichen Tätigkeit
- Vermehrte **Bürger- und Kundenorientierung**
- Verbesserte **Effizienz und Wirtschaftlichkeit**

Angestrebt wurde eine Trennung der politisch-strategischen von der betrieblich-operativen Führung. Die inputorientierte Feinsteuerung der Ressourcen sollte durch eine stufengerechte, wirkungs- und leistungsorientierte Steuerung abgelöst werden. Die Verwaltungsstrukturen wurden als flache Hierarchien gestaltet, verbunden mit einer Dezentralisierung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.<sup>39</sup>

Mit *wif!* verfolgte der Regierungsrat des Kantons Zürich einen Verwaltungsentwicklungsansatz. Diesem stand die Idee zugrunde, dass in einer ersten Phase die Abläufe, Prozesse und Instrumente geschaffen werden, um dann in einer zweiten Phase die Resultate auf der materiellen Ebene zu verbessern und schliesslich in einer dritten Phase durch Rückwirkung bei Kadern und Mitarbeitenden einen Kulturwandel zu erzielen.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Zürich (2002, S. 1)

<sup>38</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Zürich (2002, S. 2)

<sup>39</sup> Vgl. Homepage *wif!* des Kantons Zürich. Verwaltungsreform.  
[http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver\\_reform.html](http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform.html) (Stand: 29.3.07)

<sup>40</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Zürich (2002, S. 4)

### 4.2.3 Reformverlauf

Nachstehend sind die wichtigsten Meilensteine von *wif!* verteilt auf drei Phasen beschrieben:<sup>41</sup>

**1995-1996 (Start und Vorbereitung):** Nach dem Grundsatzentscheid der Regierung werden 18 von insgesamt 63 *wif!*-Projekten gestartet. Eine Strukturreform wird ausserhalb von *wif!* durchgeführt. Der Kantonsrat verabschiedet eine Verordnung über die Zuteilung von Globalbudgets und das Zürcher Stimmvolk unterstützt die Verwaltungsreform mit der Annahme des Verwaltungsreform-Rahmengesetzes.

**1997-1998 (Entwicklung der Instrumente):** Elf Verwaltungseinheiten erhalten ab 1997 ein Globalbudget. Das Grobkonzept Controlling und das Detailkonzept für einen Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) werden vom Regierungsrat verabschiedet. Der Kantonsrat erlässt das revidierte Kantonsratgesetz. Die Zürcher Verwaltungsreform *wif!* erhält am Speyerer-Qualitätswettbewerb für innovative Verwaltungen zwei Auszeichnungen.

**1999-2002 (Konsolidierung):** Fünf Querschnittsprojekte (Personalcontrolling, Controlling, E-Government, Benchmarking, Qualitätsmanagement) bilden im weiteren Reformverlauf einen Schwerpunkt. Der erste Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan 2000-2003 und das Konzept einer Kostenleistungsrechnung werden vom Regierungsrat verabschiedet. Weiter wird an den gesetzlichen Grundlagen (Totalrevision des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, Revision des Finanzhaushaltgesetzes) gearbeitet. Bereits Ende 2002 liegt der Schlussbericht zur Evaluation von *wif!* vor.

### 4.2.4 Steuerungsmodell

Das Steuerungsmodell des Kantons Zürich hat folgende Merkmale:

**Gesetzgebung:** Mit den beiden neuen Gesetzen zur „Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005“ und zu „Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG)“ hat der Kanton Zürich nach Abschluss der Verwaltungsreform *wif!* eine zeitgemässe Grundlage für eine wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltungstätigkeit geschaffen.

**Grundsätze:** Nach Art. 2 des CRG sind die staatlichen Organe bei der Steuerung von Leistungen und Finanzen an Verfassung und Gesetz gebunden. Die Steuerung hat nach den

---

<sup>41</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Zürich (2002, S. 9ff.)

Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erfolgen. Im Besonderen gelten die folgenden Grundsätze:

- Ausrichtung auf Wirkungen
- Festlegung der zu erbringenden Leistungen
- Verbindung von Leistungen und finanziellen Mitteln
- Globalbudgetierung
- Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung

**Instrumente:**<sup>42</sup> Die staatlichen Tätigkeiten werden durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert. Dieses umfasst Zielfestlegung, Planung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung staatlichen Handelns. Mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) werden jährlich für die folgenden vier Jahre die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung definiert. Der KEF dient als Grundlage für die Festlegung von Budget und Steuerfuss. Mit dem Budget werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr festgelegt. Der Budgetentwurf des Regierungsrates entspricht dem ersten Planjahr des KEF. Die Berichterstattung des Regierungsrats an den Kantonsrat umfasst zweimal jährlich einen Zwischenbericht zur finanziellen Entwicklung und zu bedeutenden Veränderungen der Leistungsentwicklung sowie jährlich einen Geschäftsbericht einschliesslich der Jahresrechnung. Planung, Budgetierung, operative Führung und Rechenschaftsablage können durch eine Kosten-Leistungs-Rechnung unterstützt werden.

**Planungs- und Steuerungsbereiche:** Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan sowie im Voranschlag sind den sieben Direktionen (z.B. Bildungsdirektion) und der Staatskanzlei 93 Leistungsgruppen (z.B. Lehrmittelverlag) zugeordnet. Behörden und Rechtspflege bilden weitere elf und die Anstalten weitere neun Leistungsgruppen. Zusätzlich wird die Planung und Steuerung der direktionsübergreifenden, verwaltungsinternen Funktionsbereiche Immobilien, Informatik, Personal und Umwelt ausgewiesen.

---

<sup>42</sup> Vgl. Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG), Art. 6, 9, 14, 26, 27, 28

**Informationen:** Der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan<sup>43</sup> inklusive Entwurf Vorschlag (Budget) enthält die folgenden Informationen:

Tab. 4: Informationen im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan inkl. Entwurf Budget - Kanton Zürich

Stufe Steuerungsbereiche			
Sachteil		Finanzteil	
Direktionen	Leistungsgruppen	Direktionen	Leistungsgruppen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veränderungen gegenüber dem KEF des Vorjahres</li> <li>• Organisation, Aufgaben und Umfeldentwicklungen</li> <li>• Strategische Ziele</li> <li>• Projekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgaben</li> <li>• Entwicklungsschwerpunkte</li> <li>• Indikatoren (Wirkung, Leistung/Effizienz, Wirtschaftlichkeit)</li> <li>• Bemerkungen</li> <li>• Begründungen von Entwicklungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionen</li> <li>• Vorhaben mit Auswirkungen auf Erfolgsrechnung</li> <li>• Finanzielle Entwicklung Direktion (Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Fonds)</li> <li>• Fonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfolgsrechnung (Ertrag, Aufwand, Saldo)</li> <li>• Investitionsrechnung (Einnahmen, Ausgaben, Nettoinvestitionen)</li> <li>• Personalstellen bzw. Fondsbestand</li> <li>• Entwicklung Budgetentwurf gegenüber Budget Vorjahr, Änderungen gegenüber KEF Vorjahr</li> </ul>
Stufe Kanton			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislatorschwerpunkte des Regierungsrates</li> <li>• Finanzentwicklung des Kantons Zürich</li> <li>• Planungen der Direktionen und der Staatskanzlei; Details siehe oben unter „Stufe Steuerungsbereiche“</li> <li>• Entwicklungen der Funktionsbereiche Immobilien, Informatik, Personal und Umwelt</li> <li>• Anhang 1: Planungen der Behörden, der Rechtspflege sowie der staatlichen Anstalten</li> <li>• Anhang 2: Entwurf Budget (Zusammenfassung: Übersicht Verwaltungsrechnung, Zusammenzug nach Direktionen, Budgetkredite der Leistungsgruppen)</li> <li>• Anhang 3: Parlamentarische Vorstösse und strategische Planung des Regierungsrates</li> <li>• Anhang 4: Richtlinien und Konventionen KEF</li> </ul>			

Ab dem Planungsjahr 2008 sind der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan und das Budget in einem Dokument vereint.

**Weitere Punkte:** Der Kantonsrat kann den Regierungsrat mit einer Leistungsmotion verpflichten, mit dem nächsten Globalbudget die finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder in bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes Leistungsziel in das Globalbudget aufzunehmen. Neu sind zudem die Möglichkeiten, ein Postulat als dringlich zu erklären oder mit einem Postulat den Regierungsrat einzuladen, eine Massnahme der mittelfristigen Planung zu treffen.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Vgl. Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2008-2011 (KEF 2008) und Entwurf Budget 2008 des Kantons Zürich, siehe <http://www.fv.zh.ch/internet/fd/fv/de/finanzen.html> (Stand: 24.1.08)

<sup>44</sup> Vgl. Gesetz über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 5.4.81, Art. 20, 21, 22. 24a

Währenddem die Leistungsmotion ausschliesslich das nächste Budget betrifft, kann der Kantonsrat mit der KEF-Erklärung<sup>45</sup> Einfluss auf die Planperiode nach dem Budgetjahr nehmen, indem er Anpassungen der im KEF festgelegten Leistungs- oder Finanzvorgaben verlangt. Der Regierungsrat kann diese umsetzen oder innerhalb dreier Monate nach dem Kantonsrats-Beschluss begründen, weshalb er den Auftrag nicht umsetzen kann oder will.

#### 4.2.5 Erfolgsfaktoren

Aufgrund der Erfahrungen des Kantons Zürich mit der Verwaltungsreform *wif!* werden für ein Projekt dieser Art die folgenden wichtigsten Erfolgsfaktoren hervorgehoben.<sup>46</sup>

**Verzicht auf Versuchsprojekte:** Dieser klare Richtungsentscheid motivierte Kader und Mitarbeitende gute und dauerhafte Lösungen zu erarbeiten, weil ja keine Gefahr bestand, wieder zum alten Zustand zurückkehren zu müssen. Weiter wurde dadurch in der ganzen kantonalen Verwaltung eine ganzheitliche und vernetzte Sichtweise gefördert, welche bei Pilotprojekten oft verloren geht.

**Schnelles Vorgehen:** *wif!* wurde verwaltungsweit mit wenigen Projekten und Globalbudgets gestartet. Rasch breitete sich der Reformgedanke aus und die kritische Masse für eine flächendeckende Durchführung von *wif!* wurde erreicht.

**Learning by doing:** Die neue Art der Führung bedingte den Aufbau von neuem Wissen, das andernorts kaum zur Verfügung stand. Durch die Auseinandersetzung mit den praktischen Problemen innerhalb von NPM gelang es mit der Methode des „Learning by doing“ zu tragfähigen Lösungen zu kommen.

**Aktive Mitarbeit des Personals:** Die Mitarbeit des Personals in den Projekten, ihre aktive Aus- und Weiterbildung zum Aufbau des Wissens und eine regelmässige Information über die Verwaltungsreform haben zu deren Fortschritt von *wif!* massgeblich beigetragen.

**Stark dezentrale Struktur der Reform:** Entsprechend der traditionell dezentral ausgeprägten Ausrichtung der Zürcher Verwaltung war auch der Reformprozess ausgelegt. Die Regierung bezeichnete die Veränderungsprojekte aufgrund der Vorschläge der Direktionen. Diese wiederum waren gegenüber der Regierung direkt für den Projekterfolg verantwortlich. Direktionsübergreifende Veränderungen wurden über Querschnittsprojekte begleitet.

---

<sup>45</sup> In Kraft seit 1.10.2007, vgl. Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9.1.06, Art. 13, Abs. 2 und Kantonsratsgesetz vom 5.4.81, Art. 34

<sup>46</sup> Vgl. Homepage *wif!* des Kantons Zürich. Kritische Erfolgsfaktoren.  
[http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver\\_reform/faktoren.html](http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform/faktoren.html) (Stand: 10.9.07)

**Enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament:** Verwaltungsreform und Parlamentsreform waren zwei getrennte Projekte. Dank der Mitwirkung von Parlamentariern im *wif!*-Ausschuss und eines Vertreters der Regierung in der Reformkommission des Parlamentes wurde die Koordination zwischen Exekutive und Legislative sowie der offene Informationsaustausch zwischen den beiden Projekten sichergestellt.

**Aktive Einbindung der Gemeinden:** Es galt, die Anliegen der Gemeinden frühzeitig zu erkennen und bei den kantonalen Reformen zu beachten. So waren die Gemeinden an verschiedenen *wif!*-Projekten beteiligt. *wif!* hat eine breite Reformbewegung bei den Gemeinden gefördert. Zahlreiche Gemeinden führten denn auch eigene Projekte im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durch.

Zu den Erfolgsfaktoren wird aus heutiger Sicht die folgende Ergänzung angebracht:<sup>47</sup> Man muss **Reformen noch stärker als bisher an den Menschen orientieren**. Es braucht viel mehr Überzeugungsarbeit in der Form von Information und Kommunikation als normalerweise geleistet wird. Vielleicht haben sich die Ansprüche der Mitarbeitenden auch gewandelt. Die Ich-Bezogenheit ist grösser geworden. Die technokratischen Aspekte sollten dabei etwas in den Hintergrund rücken. Man muss wieder den Mut zu einfacheren Lösungen haben. Die Menschen sind aufgrund der vielen und oft wechselnden Anforderungen überfordert. Es werden dann oft zu komplizierte Systeme gebaut um irgendein Detail zu regeln. Dem Einsatz des gesunden Menschenverstands muss gerade von der Führung her auf allen Ebenen wieder zum Durchbruch verholfen werden.

#### 4.2.6 Reformergebnisse

Die zu einem sehr frühen Zeitpunkt durchgeführte Evaluation von *wif!* kam Ende 2002 zum folgenden Schluss:

„Das Evaluationsteam kommt zum Schluss, dass *wif!* seine vier Ziele - Erhöhung der Zielorientierung, Verbesserung der Steuerungsfähigkeit, Verstärkung der Kundschaftsorientierung und Verbesserung der Effizienz - insgesamt betrachtet knapp erreicht hat. *wif!* hat auf der instrumentellen Ebene seine Ziele erreicht und ein umfassendes Instrumentarium (Globalbudget, KEF, Controlling, Geschäftsberichte usw.) eingeführt. Auf der materiellen Ebene haben die insgesamt über 60 Einzelprojekte verschiedene Einzelerfolge erzielt. Auf der kulturellen Ebene wurde ein Kulturwandel in Gang gesetzt.“<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Gemäss Interview Finanzverwaltung Kanton Zürich

<sup>48</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich (2002, S. i)

Vier Jahre später werden diese Aussagen insbesondere bezüglich der zu Beginn anvisierten verbesserten Steuerungsfähigkeit aus der Sicht der Finanzverwaltung des Kantons Zürich wie folgt ergänzt:<sup>47</sup>

Im Zuge von *wif!* und insbesondere mit der Einführung des KEF haben sich der Informationsstand und damit die Entscheidungsgrundlagen zu den Zielen, der Leistung und des Ressourcenverbrauchs der Verwaltung auf allen Führungsstufen verbessert. Dabei war die Einführung von Indikatoren ein zentraler Punkt. Die Diskussion ist sachlicher, konkreter und ebenengerechter geworden. Gerade die im Zusammenhang mit der Parlamentsreform vollzogene Einführung von Sachkommissionen hat die politischen Inhalte wieder vermehrt ins Zentrum des Dialogs gerückt. Das Gewähren von Globalbudgets für jede Leistungsgruppe hat sich bewährt. Niemand – von wenigen Ausnahmen abgesehen – möchte mehr zum alten System zurück.

Die Kosten-Leistungs-Rechnung, die als Leistungserfassung mit Aufwandnachweis (LEA) den kantonalen Gegebenheiten angepasst wurde, wird aber in der Praxis nur punktuell im Führungsprozess verwendet. Insbesondere konnte sich die Plan-Kosten-Leistungs-Rechnung bisher nicht durchsetzen. Ebenso setzte sich das Qualitätsmanagement nicht flächendeckend durch. Derzeit gilt es nun, dass Erreichte – und dieses befindet sich auf einem hohen Stand - zu vollenden und zu konsolidieren und nicht bereits wieder neue Ziele anzuvizieren. Bei den Beteiligten ist eine gewisse Reformmüdigkeit feststellbar.

#### **4.2.7 Weitere Erfahrungen des Kantons Zürich<sup>47</sup>**

Aus einer Praxiseinschätzung ergeben sich u.a. folgende Erfahrungen:

**Günstige Ausgangslage:** Drei Faktoren begünstigten die Zürcher Verwaltungsreform: Da war einmal die von aussen an den Kanton herangetragene NPM-Bewegung, Dann gab es nach einer langen Phase der Stagnation, während der verschiedene Reformen nicht so recht vorankamen, einen Problemdruck der sich u.a. auch in einer ungünstigen Finanzlage äusserte. Schliesslich gab es Persönlichkeiten in der Verwaltung, in der Regierung und im Parlament, die etwas bewegen wollten.

**Verwaltungsreformen beeinflussen das Parlament:** Bei Verwaltungsreformen darf die Systemgrenze nicht zu eng gezogen werden. Die neue Art der Steuerung beeinflusst die Parlamentsarbeit in hohem Masse. Deshalb gehörten von Beginn weg zwei Mitglieder des Kantonsrats dem Projektausschuss an. Der Kantonsrat gründete in der Folge eine eigene Reformkommission.

**Offener und pragmatischer Prozess:** Die Einsicht bestand von Anfang an, dass man weltweit genug experimentiert hatte. Dass man also recht gut wusste, was theoretisch bekannt sein kann und man nun rasch praktische Erfahrungen in der ganzen Breite und Tiefe sammeln wollte. Es brauchte den politischen Mut, auf einen Pilotversuch zu verzichten und den Reformprozess sozusagen unumkehrbar zu gestalten. Vom Vorgehen und von den Steuerungsinstrumenten her konnte man allerdings auf die Erfahrungen beim Zürcher Verkehrsverbund zurückgreifen. Es herrschte keine dogmatische Sicht, was eine Verwaltungsreform nun genau beinhalten sollte. Die Einsicht bestand, dass man an zentraler Stelle nicht alles wissen kann. Die Direktionen hatten im Reformprozess eine starke Stellung. Sie konnten ihre Projekte dem Projektausschuss zur Vorprüfung melden, bevor diese dem Regierungsrat zur Entscheid und zur Finanzierung vorgelegt wurden. Die Themen waren vielfältig. Es wurden Leitbilder, Strategien, neue Organisationsformen und auch Steuerungsmodelle entwickelt. Für gemeinsame Themen, z.B. für das Controlling, wurden Querschnittsprojekte gebildet. Von den Direktionen wurde im Minimum verlangt, dass sie die Informationen für den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) und die Daten für das Budget auf je einer A4-Seite liefern mussten.

**Arbeit mit Indikatoren:** Die Planung und Steuerung mit Indikatoren stellt einen grossen Fortschritt dar. Es herrscht jetzt Transparenz, was die Verwaltung und die Institutionen leisten. Früher wusste z.B. niemand so recht, wie viele Kantonsschüler es hat. Besonders im Bereich der Wirkungsindikatoren kommt man methodisch rasch an Grenzen. Der Wirkungseintritt liegt meistens ausserhalb des Planungshorizonts. Schwierigkeiten bestehen auch mit den Indikatoren zur Messung der Wirtschaftlichkeit. Die Formulierung von Leistungsindikatoren ist einfacher. Insgesamt ist aber festzustellen, dass die Diskussion rund um die Planung und den Voranschlag wegen der Einführung der Indikatoren sachlicher und ergebnisorientierter geworden ist.

## 4.3 Kanton Luzern

### 4.3.1 Eckdaten

Tab. 5: Eckdaten Kanton Luzern

<b>Reformbezeichnung</b>	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)	
<b>Meilensteine der Reform</b>	<b>Beginn Versuchsbetrieb</b>	1996
	<b>Einführungsentscheid</b>	2001
	<b>Flächendeckender Einsatz Planungs- und Steuerungsmodell</b>	2006
<b>Andere institutionelle Reformen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentsreform<sup>49</sup> (1999)<sup>50</sup></li> <li>• Departementsreformen (2001<sup>51</sup> und 2007<sup>52</sup>)</li> <li>• Regierungs- und Departementsreform (2003)<sup>53</sup></li> <li>• Finanzreform Kanton und Gemeinden (2008)<sup>54</sup></li> <li>• Leistungsorientierte Gerichte LOG (2005)<sup>55</sup></li> </ul>	
<b>Gesetzliche Grundlage für die wirkungsorientierte Steuerung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates (Grossratsgesetz) vom 28.6.1976</li> <li>• Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13.3.1995</li> <li>• Finanzhaushaltgesetz vom 13.9.1977</li> </ul>	
<b>Wichtigste Planungs- und Steuerungsinstrumente</b> (Beschlussfassendes Organ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislaturprogramm (Regierungsrat)<sup>56</sup></li> <li>• Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (Grosser Rat)</li> <li>• Voranschlag (Grosser Rat)</li> <li>• Staatsrechnung (Grosser Rat)</li> </ul>	
<b>Planungs- und Steuerungsbereiche</b>	<b>Integrierter Finanz- und Aufgabenplan</b>	<b>Voranschlag</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hauptaufgaben (10)</li> <li>• Aufgabenbereiche (51)<sup>57</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienststellen (42)<sup>58</sup></li> <li>• Leistungsgruppen (98)<sup>58</sup></li> </ul>
<b>Finanzielle Ressourcen</b> (Rechnung 2006)	<b>Aufwand Laufende Rechnung</b>	<b>Ausgaben Investitionsrechnung</b>
	3'365 Mio.	282 Mio.

<sup>49</sup> Verkleinerung des Grossen Rats und Schaffung ständiger Kommissionen

<sup>50</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Luzern (2000/B47, S. 58)

<sup>51</sup> Vgl. Homepage des Kantons Luzern. Departementsreform per 1. Januar 2001.  
[http://www.lu.ch/download/aktuell/medienmitteilung/2000/a\\_3262000.htm](http://www.lu.ch/download/aktuell/medienmitteilung/2000/a_3262000.htm) (Stand: 4.9.07)

<sup>52</sup> Vgl. Homepage des Kantons Luzern. 29.6.07 - Änderungen in der Verwaltung des Kantons Luzern.  
<http://www.lu.ch/download/aktuell/medienmitteilung/gen/4948.html> (Stand: 4.9.07)

<sup>53</sup> Vgl. Homepage des Kantons Luzern. Geschäftsbericht. [http://www.lu.ch/staatsrechnung\\_2006\\_009-050\\_geschaeftsbericht.pdf](http://www.lu.ch/staatsrechnung_2006_009-050_geschaeftsbericht.pdf) (Stand: 4.9.07)

<sup>54</sup> Vgl. Homepage Finanzreform 08 des Kantons Luzern. Finanzreform 08.  
<http://www.finanzreform08.lu.ch/index/finanzreform08.htm> (Stand: 4.9.07)

<sup>55</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Luzern (2000/B47, S. 58)

<sup>56</sup> der Grosse Rat nimmt vom Legislaturprogramm Kenntnis (zustimmend, ablehnend, ohne Stellungnahme)

<sup>57</sup> Gem. Integriertem Finanz- und Aufgabenplan 2008-2012

<sup>58</sup> Gem. Voranschlag 2008

### 4.3.2 Reformziele

WOV im Kanton Luzern ist im Kontext des Strukturreformprojekts „Luzern ,99“ zu betrachten. Ziel war und ist es, den Kanton Luzern mit seinen Gemeinden attraktiv und wettbewerbsfähig zu erhalten. Der finanzielle Haushalt des Kantons war ins Gleichgewicht zu bringen und die Steuerlast musste – auch wegen des Standortwettbewerbs mit den umliegenden Kantonen – gesenkt werden. Die Strukturen von Parlament, Regierung und Verwaltung waren zu reformieren.<sup>59</sup>

Der Regierungsrat legte zu Beginn des WOV-Versuchs fünf Oberziele fest:<sup>60</sup>

- **Umbau der Luzerner Staatsverwaltung** zu einem modernen, auf Wirksamkeit ausgerichteten, flexiblen **Dienstleistungsunternehmen** unter Wahrung der hoheitlichen Funktionen
- **Verwesentlichung aller politischen und administrativen Tätigkeiten** auf allen Ebenen durch klare Trennung der Auftrags- von den Ausführungskompetenzen
- **Veränderung der Unternehmenskultur**
- **Einführung der neuen WOV-Instrumente**
- **Begleitung durch das Parlament**

Gemäss Projektauftrag ging es weiter um die **Klärung der folgenden fünf Fragen:**<sup>61</sup>

- Ist es möglich, strategische und operative Funktionen zu trennen und im Sinn der Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten jeweils der entsprechenden Ebene zuzuordnen?
- Können für Parlament, Regierungsrat und Departemente bessere Entscheidungsinstrumente und verbesserte Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden?
- Ist transparent, welche Leistungen zu welchen Preisen erbracht werden?
- Hat sich der Handlungsspielraum bei den am Versuch beteiligten Departementen und Dienststellen vergrössert?
- Sind Effektivität und Effizienz bei den Mitarbeitenden gewachsen und ist das Kostenbewusstsein bei der Führung auf allen Ebenen gestiegen?

---

<sup>59</sup> Vgl. Homepage des Kantons Luzern; <http://www.lu.ch/richtplan98/a6.html> (Stand: 14.7.07)

<sup>60</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Luzern (2000, S. 1)

<sup>61</sup> Vgl. Heini, Hans-Peter. Management der Veränderung im WOV-Projekt in Lienhard/ Ritz/Steiner/Ladner (2005, S. 198)

### 4.3.3 Reformverlauf

Die Verwaltungsreform des Kantons Luzern umfasste die folgenden Meilensteine:

**Ende 1995:** Der Grosse Rat stimmt einem vierjährigen Versuch (1996-1999) mit WOV zu. Gleichzeitig wird die versuchsweise Einführung des Globalkreditsystems für Spitäler und Kliniken im Rahmen des Projektes „Leistungsorientierte Spitäler (LOS)“ genehmigt.<sup>62</sup>

**1996:** Der WOV-Versuch wird mit acht Dienststellen gestartet und später auf 20 Verwaltungseinheiten ausgedehnt. Neben der Einführung eines neuen Steuerungsmodells geht es um die Schaffung einer kunden- und leistungsorientierten Unternehmenskultur sowie um eine koordinierte Personal- und Organisationsentwicklung. Weiter arbeiten auch sämtliche Spitäler und Kliniken des Kantons Luzern nach den Grundsätzen einer wirkungsorientierten Verwaltung und mit dem Globalkreditsystem.<sup>63</sup>

**1998:** Die beiden Projekte WOV und LOS werden zusammengefasst und einer Projektleitung unterstellt. Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat einen Zwischenbericht zu den Projekten WOV und LOS.<sup>64</sup>

**2001:** Der Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung des Modells der "Wirkungsorientierten Verwaltung" und der "Leistungsorientierten Spitäler" (WOV/LOS-Versuch) sowie die Entwürfe von Änderungen des Organisationsgesetzes und anderer Erlasse zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern werden gutgeheissen. Damit soll WOV ab Januar 2002 in der ganzen Verwaltung definitiv eingeführt und auch in den Beziehungen zwischen Parlament und Regierung umfassend angewendet werden.<sup>65</sup>

**2004/2005:** Der Kanton Luzern erhält von der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) eine Auszeichnung für die Weiterentwicklung seiner politischen Steuerungsinstrumente.<sup>66</sup> Weiter verleiht die Deutsche Hochschule Speyer dem Kanton Luzern den Speyer-Preis 2005 für sein Gesamtkonzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die erzielten Erfolge und die Einbindung der Politik in dieses Gesamt-

---

<sup>62</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Luzern (2000, S. 1)

<sup>63</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Luzern (1998/B145)

<sup>64</sup> Vgl. Homepage des Kantons Luzern. Kurzprotokoll der November-/Dezembersession 1998. [http://www.lu.ch/pdf\\_novemberdezembersession\\_1998.pdf](http://www.lu.ch/pdf_novemberdezembersession_1998.pdf) (Stand: 1.5.07)

<sup>65</sup> Vgl. Homepage des Kantons Luzern; Kurzprotokoll der Januarsession 2001. [http://www.lu.ch/pdf\\_januarsession\\_2001.pdf](http://www.lu.ch/pdf_januarsession_2001.pdf) (Stand: 1.5.07)

<sup>66</sup> Vgl. Homepage der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften. Von der Bürokratie zur öffentlichen Excellence. [http://www.sgvw.ch/schwerpunkt/archiv/d/dossier8\\_qualitaetswettbewerb.php](http://www.sgvw.ch/schwerpunkt/archiv/d/dossier8_qualitaetswettbewerb.php) (Stand: 1.5.07)

konzept.<sup>67</sup>

**Anfang 2006:** Alle Dienststellen der kantonalen Verwaltung sowie die Spitäler und Schulen wenden WOV jetzt definitiv an. Auf den gleichen Zeitpunkt hin führen alle Gerichte das Modell der leistungsorientierten Gerichte (LOS) ein.<sup>68</sup>

#### 4.3.4 Steuerungsmodell

Das Steuerungsmodell des Kantons Luzern hat folgende Merkmale:

**Gesetzgebung:** Der Kanton Luzern hat darauf verzichtet, im Zusammenhang mit WOV ein neues Gesetz zu schaffen oder eine Totalrevision des Finanzhaushaltgesetz vorzunehmen. Hingegen wurden die folgenden bereits bestehenden Gesetze an WOV angepasst:

- Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates (Grossratsgesetz) vom 28. Juni 1976
- Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995
- Finanzhaushaltgesetz vom 13. September 1977

**Grundsätze:** Nach Art. 2 des Finanzhaushaltgesetzes führen der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung den Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Vorteilsabgeltung (Verursacherprinzip), nach anerkannten Buchfuhrungsprinzipien und nach dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs im Sinn von § 52bis der Staatsverfassung.

**Instrumente:**<sup>69</sup> Im Legislaturprogramm legt die Regierung innert sechs Monaten nach Beginn der Amtsdauer ihre mittel- und längerfristige Strategie fest. Diese umfasst die wesentlichen neuen Kantonsaufgaben und die dafür benötigten Ressourcen, die grundsätzlichen Absichten und Erwägungen der Regierung, die wichtigsten Umsetzungsmassnahmen sowie eine Priorisierung der Vorlagen an den Grossen Rat. Das Legislaturprogramm fliesset in die jährliche aktualisierte rollende Planung, den Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IFAP), ein. Dieser gibt Aufschluss über die voraussichtliche Aufgaben- und Finanzentwicklung in den nächsten vier Jahren. Die jährliche Konkretisierung des IFAP erfolgt mit dem Voranschlag bzw. mit den politischen Leistungsaufträgen. Als Teil der

---

<sup>67</sup> Vgl. Homepage des Kantons Luzern. Der Kanton Luzern erhält am 7. Internationalen Speyerer-Qualitätswettbewerb 2005 einen Preis. [http://www.lu.ch/speyer\\_wettbewerb\\_2005.pdf](http://www.lu.ch/speyer_wettbewerb_2005.pdf) (Stand: 1.5.07)

<sup>68</sup> Vgl. Homepage des Kantons Luzern. 22.12.2005 – Definitive Einführung von WOV und LOG ab 1. Januar 2006. <http://www.lu.ch/download/aktuell/medienmitteilung/gen/2738.html> (Stand: 1.5.07)

<sup>69</sup> Vgl. Gesetz über die Organisation des Grossen Rates, Art. 78, Art. 78a und 80b

jährlichen Staatsrechnung unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Rechenschaftsbericht über die Staatsverwaltung (Jahresbericht). Darin wird der Grosse Rat auch über den Vollzug des Legislaturprogramms orientiert.

**Planungs- und Steuerungsbereiche:** Im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan sind den zehn Hauptaufgaben (z.B. Gesundheit) 51 Aufgabenbereiche (z.B. Spitäler) zugeordnet. Im Voranschlag werden diese in 98 Leistungsgruppen unterteilt (z.B. Ausserkantonale Hospitalisationen), welche dann den 42 Dienststellen (z.B. Kantonsärztlicher Dienst) zugewiesen werden.

**Informationen:** Der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan<sup>70</sup> und der Voranschlag (Budget)<sup>71</sup> enthalten die folgenden Informationen:

Tab. 6: Informationen im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan - Kanton Luzern

<b>Stufe Steuerungsbereiche</b>			
<b>Sachteil</b>		<b>Finanzteil</b>	
<b>Hauptaufgaben</b>	<b>Aufgabenbereiche</b>	<b>Hauptaufgaben</b>	<b>Aufgabenbereiche</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorhaben und Projekte</li> <li>• Gesetzesänderungen</li> <li>• Legislaturprogramm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundauftrag</li> <li>• Zuteilung der Leistungsgruppen und Dienststellen zu den Aufgabenbereichen</li> <li>• Generell Entwicklung</li> <li>• Indikatoren und Kenngrössen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionsrechnung</li> <li>• Staatsbeiträge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laufende Rechnung (Aufwand, Ertrag, Überschuss)</li> </ul>
<b>Stufe Kanton</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übersicht</li> <li>• Planungsgrundlagen</li> <li>• Chancen und Risiken</li> <li>• Übersicht über die Ergebnisse</li> <li>• Finanzpolitische Beurteilung</li> <li>• Funktion und Bedeutung des IFAP</li> <li>• Vorgaben der Regierung und Massnahmen zum Legislaturprogramm</li> <li>• Aufgaben und Finanzen; Details siehe oben unter „Stufe Steuerungsbereiche“</li> <li>• Strassenwesen</li> <li>• Investitionen kantonale Hochbauten</li> <li>• Entwurf Grossratsbeschluss</li> </ul>			

<sup>70</sup> Vgl. Integrierter Finanz- und Aufgabenplan 2007 bis 2011

<sup>71</sup> Vgl. Voranschlag 2007

Tab. 7: Informationen im Voranschlag - Kanton Luzern

Stufe Steuerungsbereiche			
Sachteil		Finanzteil	
Dienststellen	Leistungsgruppen	Dienststellen	Leistungsgruppen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundauftrag</li> <li>• Gesamtzielsetzungen</li> <li>• Indikator Gesamtzielsetzung</li> <li>• Kenngrössen ganze Dienststelle</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• durchschnittlicher Personalbestand</li> <li>• Finanzierung aller Leistungsgruppen (Laufende Rechnung, Investitionen)</li> <li>• Informationen zu Aufwand und Ertrag</li> <li>• Informationen zu den Staatsbeiträgen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzierung der Leistungsgruppe mit Globalkredit bzw. Ertragsüberschuss</li> </ul>
Stufe Kanton			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschlüsse des Grossen Rates über den Voranschlag und über den Bezug der Staatssteuern</li> <li>• Bericht zum Voranschlag (Übersicht und Wertung, Rahmenbedingungen, Wichtigste Änderungen, Erläuterungen, Einzelheiten zur Laufenden Rechnung und zur Investitionsrechnung)</li> <li>• Leistungsaufträge und Globalbudgets der Dienststellen; Details siehe oben unter „Stufe Steuerungsbereiche“</li> <li>• Verwaltungsrechnung</li> <li>• Anhang (Stellen, Investitionen, Glossar, Register der Dienststellen)</li> </ul>			

**Weitere Punkte:** Beim Steuerungsmodell wird ein grosses Augenmerk auf die Feinabstimmung zwischen der politischen Steuerung und der betrieblichen Führung durch die Verwaltung gelegt. Dies wird wie folgt erreicht:

- Grösstmögliche Übereinstimmung der Organisationsstruktur mit der funktionalen Gliederung des Staatshaushalts
- Möglichst durchgängige Gestaltung der Steuerungsinstrumente: Legislaturprogramm, Integrierter Finanz- und Aufgabenplan, Voranschlag, betrieblicher Leistungsauftrag der Dienststellen
- Abstimmung der Steuerungsprozesse in der Weise, dass die erforderlichen Informationen zeitgerecht vorhanden sind und die notwendigen Rückkoppelungen stattfinden können. Der Grosse Rat kann in diesem Zusammenhang mit Motionen und Postulaten Änderungen des Leistungsumfangs- und der Leistungsqualität sowie der Gliederung der Leistungsgruppen verlangen.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Vgl. Gesetz über die Organisation des Grossen Rates, Art. 80b

### 4.3.5 Erfolgsfaktoren

Aufgrund einer internen Umfrage bei allen Projektbeteiligten hat der Kanton Luzern für das WOV-Projekt die folgenden Risikobereiche identifiziert und entsprechende Massnahmen zur Problembeseitigung festgelegt:<sup>73</sup>

- Einbezug und Akzeptanz der politischen Ebene; u.a. durch eine intensive Information und Schulung der Parlamentarier bezüglich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
- Leben und Anwenden der WOV-Philosophie bzw. der WOV-Instrumente
- Verhinderung einer neuen Bürokratie durch Konzentration auf die WOV-Instrumente mit einem direkten Nutzen
- Beschleunigung des Kulturwandels auf allen Ebenen

Als wichtigste Grundsätze, welche bei der Umsetzung der Konzepte in die Verwaltungspraxis von allen Projektbeteiligten zur berücksichtigen waren, galten:<sup>73</sup>

- Zielorientierte Führung
- Ganzheitliches Denken und Handeln
- Beteiligung der Betroffenen im Prozess
- Hilfe zur Selbsthilfe in den Organisationseinheiten
- Prozessorientierte Steuerung der Veränderung
- Lebendige Kommunikation anstatt trockene, theoretische Wissensvermittlung
- Sorgfältige Auswahl der Schlüsselpersonen und Multiplikatoren in der Linie

### 4.3.6 Reformergebnisse

Es liegen keine durch eine wissenschaftliche Evaluation abgesicherten Aussagen zu den Reformergebnissen vor.

Aus der Sicht des Finanzdepartements des Kantons Luzern zeigt die Reform bereits heute deutliche positive Ergebnisse:<sup>73</sup>

**Verbessertes Führungssystem:** Das WOV-System des Kantons Luzern wurde am 7. Internationalen Speyerer-Qualitätswettbewerb 2005 mit einem Preis ausgezeichnet. In der

---

<sup>73</sup> Gemäss Interview Finanzdepartement Kanton Luzern

Begründung wurde festgehalten: „Der Kanton Luzern erhält einen Preis für sein Gesamtkonzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, der dabei inzwischen erzielten Erfolge und nicht zuletzt für die Einbindung von Politik in dieses Gesamtkonzept. Der im Kanton Luzern praktizierte Ansatz einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung ist europaweit als Orientierungsmodell zu bezeichnen.“<sup>74</sup>

**Verbesserung der Steuerungsfähigkeit:** Durch die Einführung eines einheitlichen Planungs- und Berichtssystems wurde eine Daten- und Informationsgrundlage geschaffen, welche eine bessere laufende Steuerung des kantonalen Finanzhaushalt ermöglicht. Dank dieser Grundlage waren auch strategische Entscheide im Zusammenhang mit den verschiedenen Sparpaketen gezielter möglich als vor der Einführung von WOV. Gerade bei der Planungs- und Budgetdiskussion wird bereits jetzt mehr Zeit für die Behandlung des mehrjährigen Integrierten Finanz- und Aufgabenplans als für das jährliche Budget eingesetzt. Damit können Ressourcenengpässe früher erkannt und durch rechtzeitige Prioritätensetzung behoben werden.

**Effizienzsteigerung:** Die Dienststellen arrangieren sich heute innerhalb der Globalbudgets der Leistungsgruppen und verzichten praktisch vollständig auf Nachtragskreditbegehren. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Mittel heute effizienter eingesetzt werden als vorher.

**Weitere Effekte:** WOV hat sicher auch die Bestrebungen flankierend unterstützt, den Luzerner Finanzhaushalt im Zusammenhang mit der Strukturreform Luzern ,99 ins Gleichgewicht zu bringen und die Attraktivität von Luzern als Steuerdomizil zu wahren. So konnten in den letzten Jahren die Schulden massiv abgebaut, der Staatssteuerfuss seit 2000 von 1,9 auf 1,5<sup>75</sup> gesenkt und zwei Steuergesetzrevisionen finanziert werden.

#### 4.3.7 Weitere Erfahrungen des Kantons Luzern<sup>73</sup>

Aus einer Praxiseinschätzung ergeben sich u.a. folgende Erfahrungen:

**Controllingorganisation:** Die Controller/-innen der Departemente und Dienststellen sind wichtige Multiplikatoren für die Einführung bzw. für den Betrieb von WOV. Zum Teil sind sie Mitglied der Geschäftsleitungen. Das so genannte Controller-Gremium unter Leitung des Finanzdepartements trifft sich in der Regel monatlich zur Besprechung des Stands der laufenden Planungs- und Steuerungsgeschäfte sowie zur Behandlung von Spezialthemen (Beispiele: Beteiligungscontrolling, Integriertes Kontrollsystem).

---

<sup>74</sup> Homepage der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Internationaler Speyerer Qualitätswettbewerb. <http://www.hfv-speyer.de/qualitaetswettbewerb/aktuelles.htm> (Stand: 18.4.07)

<sup>75</sup> Ab 1.1.2008

**WOV in den Gemeinden:** Die Gemeinden im Kanton Luzern können gemäss Gemeindegesetz<sup>76</sup> ihren Haushalt oder Teile davon mit WOV führen. In jedem Fall haben sie eine Kosten- und Leistungsrechnung mit einem einheitlichen Kostenträgerplan zu führen. Die Gemeinde hat für die Bereiche ihrer Verwaltung, die nach WOV geführt werden, ein Controlling-System anzuwenden, das den Führungsprozess der Planung, Beschlussfassung, Kontrolle und Steuerung in den Bereichen Personal, Leistungen und Finanzen abdeckt. Es gibt aber derzeit keine Luzerner-Gemeinde, die WOV komplett eingeführt hat. Beispiele für den WOV-Einsatz sind der Schulbereich und das Heimwesen. Etliche Gemeinden haben eine Controllingkommission geschaffen und andere haben die operative Verantwortung des Gemeinderats an einen so genannten Gemeindemanager übertragen.

**WOV und NFA:** WOV-Philosophie und -System des Kantons Luzern weisen grosse Ähnlichkeiten mit NFA auf. In den vorgesehenen mehrjährigen Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen sollen konkrete Leistungs- bzw. Wirkungsziele festgehalten sowie Art und Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund geregelt werden. Seitens des Bundes sollen Projektfortschritt und Zielerreichung periodisch durch ein effizientes Controlling und Reporting überprüft werden. Die mit WOV gesammelten wertvollen Erfahrungen können jetzt in der Umsetzung von NFA im Kanton Luzern genutzt werden.

**Steuerung während der Pilotphase:** Das Nebeneinander von zwei Steuerungssystemen während der Pilotphase hatte seine Nachteile. Einerseits war dessen Betrieb aufwändig, andererseits wurden nicht alle Exponenten von Verwaltung, Regierung und Parlament zum raschen Umdenken gezwungen. Nach der flächendeckenden Einführung hat sich die Art der Diskussion verändert. Es ging jetzt mehr um Fragen nach der Qualität der Ziele, Indikatoren und Zahlen.

**Zusammenarbeit mit dem Parlament:** Eine intensive Zusammenarbeit fand im Rahmen der Begleitgruppe NPM zwischen Verwaltung und Parlament statt. Aus den fünf politischen Fraktionen des Grossen Rates ist je ein Parlamentarier in der NPM-Kommission vertreten. Das Hauptthema ist hier nun nicht die Sachpolitik sondern das Steuerungssystem. Viele dieser Sitzungen verliefen während des WOV-Projekts workshop-artig, d.h. es wurde an konkreten Themen gearbeitet. Weiter konnten an verschiedenen Vorabendveranstaltungen einer grossen Zahl von Parlamentariern der Hintergrund und der Umgang mit den WOV-Instrumenten erklärt werden. Diese Zusammenarbeit hat wesentlich zur guten Verankerung von WOV im Parlament beigetragen.

---

<sup>76</sup> Vgl. Gemeindegesetz vom 4.5.2004. <http://www.lu.ch/kantonsblatt/pdf/2004/gs-04-09.pdf> (Stand: 23.5.07)

## 4.4 Kanton Wallis

### 4.4.1 Eckdaten

Tab. 8: Eckdaten Kanton Wallis

<b>Reformbezeichnung</b>	Administration 2000 (A2000) (Projet partiel: Gestion par mandat de prestations)	
<b>Meilensteine der Reform</b>	<b>Beginn Versuchsbetrieb</b>	1998
	<b>Einführungsentscheid</b>	2004
	<b>Flächendeckender Einsatz Planungs- und Steuerungsmodell</b>	2008
<b>Andere institutionelle Reformen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institution 2000<sup>77</sup></li> <li>• Justice 2000<sup>77</sup></li> <li>• Übernahme der Prinzipien des Finanzausgleichs und der Entflechtung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden (ab 2008)<sup>78</sup></li> </ul>	
<b>Gesetzliche Grundlage für die wirkungsorientierte Steuerung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle vom 24.6.1980</li> </ul>	
<b>Wichtigste Planungs- und Steuerungsinstrumente</b> (Beschlussfassendes Organ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politische, strategische und operative Leistungsaufträge (Grosser Rat, Staatsrat, Departemente)</li> <li>• Integrierte Mehrjahresplanung (Staatsrat)</li> <li>• Voranschlag (Grosser Rat)</li> <li>• Staatsrechnung und Geschäftsbericht (Grosser Rat)</li> </ul>	
<b>Planungs- und Steuerungsbereiche</b>	<b>Integrierte Mehrjahresplanung</b>	<b>Voranschlag</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departemente (6)</li> <li>• Interventionsbereiche (13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departemente (6)</li> <li>• Dienststellen (45)</li> </ul>
<b>Finanzielle Ressourcen</b> (Rechnung 2006)	<b>Aufwand Laufende Rechnung</b>	<b>Ausgaben Investitionsrechnung</b>
	2'345 Mio.	364 Mio.

<sup>77</sup> Projekt nur teilweise realisiert; gem. Interview Finanzverwaltung Kanton Wallis

<sup>78</sup> vgl. Homepage des Kantons Wallis. RPT Incidences pour les communes. [http://www.vs.ch/Press/DS\\_315/AD-2005-10-24-8378/fr/RPT%20-%20Incidences%20pour%20les%20communes.pps#4](http://www.vs.ch/Press/DS_315/AD-2005-10-24-8378/fr/RPT%20-%20Incidences%20pour%20les%20communes.pps#4) (Stand: 10.9.07)

## 4.4.2 Reformziele

Beim Projekt A2000 (Teilprojekt: Führen mit Leistungsauftrag) standen zu Beginn die folgenden drei Verbesserungsziele im Vordergrund:<sup>79</sup>

- **Transparenz** und **Systematik** der Steuerung
- **Wirksamkeit** der öffentlichen Politik
- **Qualität** und der **Effizienz** der staatlichen Leistungserbringung

Im Dezember 2003 hat dann der Staatsrat die **Reformschwerpunkte** wie folgt festgelegt:<sup>80</sup>

- Führung über Zielvorgaben bei allen Dienststellen der kantonalen Verwaltung
- Festlegung der zu erreichenden Ziele im Rahmen von politischen, strategischen und operativen Leistungsaufträgen; schrittweise Ausdehnung dieses Systems auf die gesamte Kantonsverwaltung
- Festlegung des politischen Leistungsauftrags zusammen mit der rollenden Vierjahresplanung und dem jährlichen Voranschlag
- Delegation von erweiterten Kompetenzen im finanziellen und personellen Bereich an die Departemente und Dienststellen
- Einführung eines Finanz-, Leistungs- und Personalcontrollings auf allen Ebenen (Grosser Rat, Staatsrat, Departemente, Dienststellen)

## 4.4.3 Reformverlauf

Aus dem Verwaltungsreformprojekt des Kantons Wallis sind die folgenden Meilensteine erkennbar:<sup>79</sup>

**1995:** Analyse aller von der Verwaltung erbrachten Leistungen und Ermittlung eines Sparpotenzials von 18 Prozent; Abbau von rund 400 Arbeitsplätzen, ohne Entlassungen.

**1996:** Annahme des Gesetzes über die Experimentierklauseln durch das Parlament; Vorbereitung der politischen, strategischen sowie operativen Leistungsaufträge für die sechs Pilot-Dienststellen.

---

<sup>79</sup> Gemäss Interview Finanzverwaltung Kanton Wallis

<sup>80</sup> Vgl. Homepage des Kantons Wallis. Evaluation der Reformen A2000. Ergebnisse der Experimentierphase und weiteres Vorgehen. [http://www.vs.ch/Press/DS\\_9/IR-2003-11-25-4105/de/IR\\_7\\_DE.pdf](http://www.vs.ch/Press/DS_9/IR-2003-11-25-4105/de/IR_7_DE.pdf) (Stand: 10.9.07)

**1997:** Annahme der politischen Leistungsaufträge 1998 – 2001 durch das Parlament; Verabschiedung der strategischen Leistungsaufträge durch die Regierung.

**1998:** Umsetzung des Prinzips „Führen mittels Leistungsaufträgen“; Redigieren der ersten operativen Leistungsaufträge durch die Departemente und Abteilungen.

**1999:** Erste Controllingberichte zu den Leistungsaufträgen; Zertifizierung von drei der sechs Piloteinheiten nach ISO 9001.

**2000:** Einführung der neuen Führungs- und Verwaltungsinstrumente im ganzen Departement für Erziehung, Kultur und Sport sowie in anderen Abteilungen, die sich freiwillig beteiligen, ohne mit dem Parlament einen Leistungsauftrag zu vereinbaren; Zwischenevaluation des Reformprojekts durch eine externe Organisation; vergleichende externe Evaluation des Stands der Reformprojekte in fünf Schweizer Kantonen, u.a. im Wallis; Zwischenevaluation des Reformprojekts durch die parlamentarische Reformkommission.

**2001:** Entscheid des Parlaments, das Experiment um zwei Jahre zu verlängern und auf weitere Piloteinheiten auszudehnen; Verabschiedung des neuen Gesetzes über die Organisation des Parlaments; Redigieren und Aushandeln der neuen politischen, strategischen und operativen Leistungsaufträge für den Zeitraum 2002-2003; Regierungsbeschluss über die Definition aller von der kantonalen Verwaltung erbrachten Leistungen.

**2002:** Abschluss des Controllings der politischen, strategischen und operativen Leistungsaufträge 1998-2001; Umsetzung der neuen Leistungsaufträge, Lancierung der Informatikentwicklung für e-DICS<sup>81</sup>; Beginn der Schlussevaluation der Experimentierphase und Präsentation des Zwischenberichts.

**2003:** Abschluss der Experimentierphase; Beschlussfassung zum weiteren Vorgehen auf der Grundlage von internen und externen Evaluationen.

**2004:** Beschluss des Grossen Rates, das Führen mit Leistungsaufträgen auf die gesamte kantonale Verwaltung auszudehnen; Änderung des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons sowie deren Kontrolle.

**2005-2008:** Flächendeckende Einführung des Führens mit Leistungsauftrag in allen Dienststellen der Verwaltung; Auflösung des Zentrums für Verwaltungsmanagement (für die Experimentierphase verantwortliche Verwaltungseinheit), stattdessen Errichtung von Controlling-Organen auf der Stufe Staatsrat und Departemente; Ausbildung und Information aller Betroffenen; Weiterentwicklung der Informatiksoftware für das Leistungsmanagement (e-DICS) und der Schnittstellen zum Finanz- und Personalverwaltungssystem (SAP).

---

<sup>81</sup> System für die Verwaltung der Leistungsaufträge, der Controllingberichte und der „Cockpits“

#### 4.4.4 Steuerungsmodell

Das Steuerungsmodell des Kantons Wallis hat folgende Merkmale:

**Gesetzgebung:** Der Kanton Wallis hat darauf verzichtet, im Zusammenhang mit WOV ein neues Gesetz zu schaffen oder eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetz vorzunehmen. Hingegen wurden die folgenden Gesetze angepasst:

- Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle vom 24. Juni 1980
- Gesetz betreffend das Dienstverhältnis der Beamten und Angestellten des Staates Wallis (Beamtengesetz) vom 11. Mai 1983
- Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996

**Grundsätze:** Nach Art. 3 des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt gelten die folgenden Grundsätze für die Führung des Finanzhaushalt:

- Gesetzmässigkeit
- Haushaltgleichgewicht
- Sparsamkeit
- Wirtschaftlichkeit
- Dringlichkeit
- Verursacherfinanzierung

Explizit wird im Gesetz festgehalten, dass bei der Ausführung eines Projektes, einer Aufgabe oder einer Leistung jene Variante zu wählen ist, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich wirkungsvollste Lösung gewährleistet.

**Instrumente:**<sup>82</sup> Als grundlegende Instrumente der Staats- und Verwaltungsführung werden im Gesetz die Integrierte Mehrjahresplanung sowie die politischen, strategischen und operativen Leistungsaufträge und die entsprechenden Controllingberichte festgehalten. Das erste Jahr der Integrierten Mehrjahresplanung ist deckungsgleich mit dem Voranschlag. Die politischen Leistungsaufträge werden zwischen dem Grossrat und dem Staatsrat festgelegt und sind Bestandteil der Integrierten Mehrjahresplanung und des Voranschlags. Die strategischen Leistungsaufträge werden zwischen dem Staatsrat und den Departementen in Ableitung der politischen Leistungsaufträge festgelegt, während die operativen Leistungs-

---

<sup>82</sup> Vgl. Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle, Art.15bis, 15ter, 23, 27

aufträge eine Konkretisierung der strategischen bzw. politischen Leistungsaufträge zwischen den Departementen und Dienststellen darstellen. Rechenschaft legt der Staatsrat dem Grossen Rat in Staatsrechnung und Geschäftsbericht ab.

**Planungs- und Steuerungsbereiche:** In der Integrierten Mehrjahresplanung sind den fünf Departementen + Präsidium (z.B. Departement für Volkswirtschaft und Raumentwicklung) bzw. der Staatskanzlei 13 Interventionsbereiche (z.B. Volkswirtschaft) zugeordnet. Die Konkretisierung im Voranschlag erfolgt über 41 Dienststellen, welche sich auf die sechs Departemente verteilen.

**Informationen:** Die Integrierte Mehrjahresplanung<sup>83</sup> und das Budget<sup>84</sup> enthalten die folgenden Informationen:

Tab. 9: Informationen in der Integrierten Mehrjahresplanung - Kanton Wallis

<b>Stufe Steuerungsbereiche</b>			
<b>Sachteil</b>		<b>Finanzteil</b>	
<b>Departemente</b>	<b>Interventionsbereiche</b>	<b>Departemente</b>	<b>Interventionsbereiche</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Legislaturprogramm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einbezogene Dienststellen</li> <li>Politische Ziele</li> <li>Prioritäre Massnahmen</li> <li>Leistungsindikatoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subventionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laufende Rechnung (Aufwand, Ertrag, Nettoaufwand/-ertrag)</li> <li>Investitionsrechnung (Ausgaben, Einnahmen, Nettoinvestitionen)</li> <li>Finanzierungsdefizit/-überschuss</li> </ul>
<b>Stufe Kanton</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontext und Rahmenbedingungen</li> <li>Ziele und Prioritäten des Staatsrates</li> <li>Legislaturprogramm</li> <li>Voraussichtliche Entwicklung von Aufwand und Ertrag nach Produkten</li> <li>Ziele und Finanzplanung nach Departement und Steuerungsbereich; Details siehe oben unter „Stufe Steuerungsbereiche“</li> <li>Anhänge (Staatliche Investitionen, Investitionsbeiträge, Darlehen und dauernde Beteiligungen)</li> </ul>			

<sup>83</sup> Vgl. Integrierte Mehrjahresplanung 2007-2010

<sup>84</sup> Vgl. Budgetentwurf 2007

Tab. 10: Informationen im Budget - Kanton Wallis

Stufe Steuerungsbereiche			
Sachteil		Finanzteil	
Departemente	Dienststellen	Departemente	Dienststellen
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbezogene Produktgruppen</li> <li>• Politische Ziele und Unterziele</li> <li>• Prioritäre Massnahmen</li> <li>• Leistungsindikatoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamtübersicht (Ausgaben, Einnahmen, Überschuss, Unterteilung nach Dienststellen)</li> <li>• Laufende Rechnung (Aufwand, Ertrag, Nettoaufwand/-ertrag)</li> <li>• Investitionsrechnung (Ausgaben, Einnahmen, Nettoinvestitionen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwand und Ertrag nach Produkten (zur Kenntnis an den Grossen Rat)</li> <li>• Personal (Beamte und Hilfsangestellte mit unbefristetem Dienstverhältnis)</li> </ul>
Stufe Kanton			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Botschaft (Gesamtüberblick, Grundzüge des Budgets, Entwicklung von Aufwand und Ertrag nach Produkten, Präsentation der spezifischen Aufwand- und Ertragsgruppen, Präsentation der Investitionsrechnung, Schlussbemerkungen)</li> <li>• Beschlussentwurf</li> <li>• Verwaltungsrechnung - Ergebnisse und allgemeiner Überblick</li> <li>• Verwaltungsrechnung – Legislative, Exekutive und Justiz</li> <li>• Verwaltungsrechnung – Departemente; Details siehe oben unter „Stufe Steuerungsbereiche“</li> <li>• Buchmässiger Aufwand und Ertrag</li> <li>• Allgemeine Zusammenfassung (Betriebsaufwand und –ertrag, Investitionsausgaben und -einnahmen)</li> </ul>			

**Weitere Punkte:** Die zur Erstellung der Leistungsaufträge, der integrierten Mehrjahresplanung, des Voranschlags und der Controllingberichte notwendigen Leistungs- und Finanzinformationen sind im Informationssystem e-DICS hinterlegt.

#### 4.4.5 Erfolgsfaktoren

Die ehemaligen Projektverantwortlichen der Walliser-Verwaltungsreform bezeichnen die folgenden Faktoren als entscheidend für den Projekterfolg:<sup>79</sup>

**Das Engagement der Regierung:** Der Staatsrat muss die Rolle des Reformförderers übernehmen. Wenn er will, dass die Reformen Erfolg haben und Parlament sowie die Verwaltung mit ihm gleichziehen, muss er seine Strategie explizit bekräftigen und sie aktiv kommunizieren. Die Unterstützung durch die Regierung verleiht dem Projekt nach innen und aussen eine grössere Legitimation.

**Die Akzeptanz im Parlament:** Es sind Anstrengungen zu unternehmen, um möglichst viele Parlamentarier/innen für die Reformen zu gewinnen. Das Parlament muss von Anfang an und während der ganzen Projektdauer über seine ständigen Kommissionen oder über eine

Sonderkommission miteinbezogen werden. Diese Kommissionen überwachen das Projekt und übernehmen die Rolle eines „Transmissionsriemens“ zwischen Parlament und Exekutive bzw. den Projektverantwortlichen der Verwaltung.

**Kontinuität in der Umsetzung:** Ein Projekt mit einem derart weit reichenden kulturellen Veränderungspotenzial, d.h. mit einem Wechsel von einer auf den Ressourcenverbrauch fokussierten Verwaltung hin zu einer ergebnisorientierten Steuerung, lässt sich unmöglich in wenigen Jahren realisieren. Es braucht Geduld, Pragmatismus und die Bereitschaft, sich mit kleinen, aber stetigen Fortschritten zufrieden zu geben. Diese verleihen dem Projekt die notwendige Dynamik und garantieren, dass die angestrebten Ziele längerfristig erreicht werden.

**Die Beteiligung des gesamten Kaders und aller Mitarbeitenden:** Die wirksamsten und einfachsten Lösungen ergeben sich meistens dann, wenn Können und Erfahrung des Personals genutzt werden. Dank der Realisierung von Pilotexperimenten in einigen Verwaltungseinheiten wird eine sanfte kulturelle Erneuerung vorgenommen, die mit den umgesetzten konkreten Lösungen der ganzen Administration als Beispiel und Vorbild dienen kann.

#### **4.4.6 Reformergebnisse**

Es liegen keine durch eine wissenschaftliche Evaluation abgesicherten Aussagen zu den Reformergebnissen vor.

Aus der Sicht des Finanzdepartements des Kantons Wallis zeigt die Reform bereits heute deutliche positive Ergebnisse. Diese liegen in den folgenden Bereichen:<sup>79</sup>

- Verbesserte Transparenz zu Leistungen und Kosten bei der Budgetierung/Planung und Rechnungslegung
- Fortschritte bezüglich einer ziel- und resultatorientierten Führung durch Politik und Verwaltung
- Gesteigertes Kostenbewusstsein auf allen Ebenen
- Gestiegenes Führungsbewusstsein: Welches sind unsere Ziele, Leistungen und Kunden? Was kosten unsere Leistungen? Wer macht was in unserer Organisation?
- Verbesserte Kommunikation zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung

#### 4.4.7 Weitere Erfahrungen des Kantons Wallis<sup>79</sup>

Aus einer Praxiseinschätzung ergeben sich u.a. folgende Erfahrungen:

**Zentrum für Verwaltungsmanagement:** Zur Konzeption und Begleitung der Verwaltungsreform im Kanton Wallis wurde das Zentrum für Verwaltungsmanagement (Centre de Management Public) als Stabsstelle der Regierung geschaffen. Unter Leitung des ehemaligen Vorstehers der Finanzkontrolle arbeiteten Fachleute aus der Verwaltung und extern rekrutierte Spezialisten für den Bereich. Das Kompetenzzentrum war eine treibende Kraft im Reformprozess. Diesem wurden weitere Aufgaben wie z.B. die Begleitung der Verwaltungseinheiten bei der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen übertragen. Mit dem Entscheid zur flächendeckenden Einführung wurde das Zentrum zu Gunsten der Schaffung von Controllingorganen auf Stufe Departemente und Regierung aufgelöst. Die Stellen der Controllingverantwortlichen sind gegenwärtig durch die ehemaligen Mitarbeitenden des Zentrums für Verwaltungsmanagement besetzt.

**Informationssystem e-DICS:** Ähnlich wie der Kanton Bern, aber anders als die Kantone Zürich, Luzern und Aargau, setzt der Kanton Wallis zur Planung und Steuerung der Ziele, Prioritäten und Leistungsindikatoren nicht SAP sondern eine Eigenentwicklung ein. SAP wird für die Finanzbuchhaltung verwendet. Das System wird von rund 40 Dienststellen und etwa 1000 Personen genutzt. Damit werden die strukturellen, leistungsbezogenen und finanziellen Informationen (Berechnung der Kosten von Produkten/Leistungen) aller politischen, strategischen und operativen Leistungsaufträge bewirtschaftet. e-DICS dient weiter zur Erstellung der Controllingberichte sowie zur Publikation des Budgets und der Rechnung.

**Thematische Kommissionen:** Mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind die Anforderungen an die Parlamentsmitglieder grösser geworden. Jetzt muss mehr über Ziele, Prioritäten, Indikatoren und Kosten statt lediglich über Kredite und deren Veränderung diskutiert werden. Unter anderem deshalb wurden so genannte thematische Kommissionen - z.B. für Bau und Verkehr - gebildet. Sie prüfen in erster Lesung die in ihren Tätigkeitsbereich fallenden Geschäfte, nehmen eine regelmässige Beurteilung ihres Tätigkeitsbereichs vor und arbeiten Empfehlungen zuhanden des Grossen Rats aus. Wenn im Rahmen der Budgetprüfung sowohl die thematische Kommission wie die Finanzkommission keine Bemerkungen vorzubringen haben und keine politische Gruppe einen Einwand erhebt, dann gibt es keine Diskussion und keine Abstimmung. Dem Budgetbereich wird dann stillschweigend zugestimmt.

**Bundesverwaltung als Vorbild:** Wie bei NFA und FLAG erwarten die Vertreter der Walliser Verwaltung von der Bundesverwaltung dass diese bei der Entwicklung zur wirkungsorientierten Verwaltung als gutes Vorbild wirkt. Sie regen sogar an, dass einzelne Führungsinstrumente wie z.B. die Leistungsaufträge standardisiert werden.

## 4.5 Kanton Aargau

### 4.5.1 Eckdaten

Tab. 11: Eckdaten Kanton Aargau

<b>Reformbezeichnung</b>	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)	
<b>Meilensteine der Reform</b>	<b>Beginn Versuchsbetrieb</b>	1998
	<b>Einführungsentscheid</b>	2005
	<b>Flächendeckender Einsatz Planungs- und Steuerungsmodell</b>	2006
<b>Andere institutionelle Reformen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentsreform (2005)<sup>85</sup></li> <li>• Regierungsreform (2005)<sup>86</sup></li> <li>• Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (1996-2005)<sup>87</sup> und Projekt Gemeindereform Kanton Aargau (GeRAG)<sup>88</sup></li> <li>• Justizreform 2 (seit 2000)<sup>89</sup></li> </ul>	
<b>Gesetzliche Grundlage für die wirkungsorientierte Steuerung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11.1.2005</li> </ul>	
<b>Wichtigste Planungs- und Steuerungsinstrumente</b> (Beschlussfassendes Organ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklungsleitbild (Regierungsrat)</li> <li>• Aufgaben- und Finanzplan (Grosser Rat)</li> <li>• Planungsberichte (Regierungsrat und Grosser Rat)</li> <li>• Budget (Grosser Rat)</li> <li>• Jahresbericht (Grosser Rat)</li> </ul>	
<b>Planungs- und Steuerungsbereiche</b>	<b>Aufgaben- und Finanzplan / Budget</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgabenbereiche (42)</li> </ul>	
<b>Finanzielle Ressourcen</b> (Rechnung 2006)	<b>Aufwand Laufende Rechnung</b>	<b>Ausgaben Investitionsrechnung</b>
	3'712 Mio.	415 Mio.

<sup>85</sup> Revision Kantonsverfassung, Geschäftsverkehrsgesetz, Unvereinbarkeitsgesetz; Entscheid des Grossen Rats des Kantons Aargau vom 11.1.2005

<sup>86</sup> Vgl. Homepage des Kantons Aargau. Aargauer Regierungsreform.

[http://www.ag.ch/medienmitteilung/de/pub/medienmitteilungen/mitteilung\\_suchen.php?controller=Mitteilung&MitteilungenId=3061&navId=Medienmitteilungen](http://www.ag.ch/medienmitteilung/de/pub/medienmitteilungen/mitteilung_suchen.php?controller=Mitteilung&MitteilungenId=3061&navId=Medienmitteilungen) (Stand: 4.9.07)

<sup>87</sup> Vgl. Homepage des Kantons Aargau. Aufgabenteilung.

[http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/de/pub/projekte/aufgabenteilung/1\\_paket.php](http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/de/pub/projekte/aufgabenteilung/1_paket.php) (Stand: 4.9.07)

<sup>88</sup> Vgl. Homepage des Kantons Aargau. Gemeindereform Aargau (GeRAG).

<http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/de/pub/projekte/gerag.php> (Stand: 6.9.07)

<sup>89</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau (2003).

## 4.5.2 Reformziele

Am Beginn der WOV-Debatte stand - neben dem allgemeinen Trend in den öffentlichen Verwaltungen hin zu WOV - eine spürbare Unzufriedenheit mit dem herkömmlichen Planungs- und Steuerungssystem. Dieses verknüpfte Aufgaben und Finanzen kaum und damit war eine wirkungsorientierte Führung des Staatshaushalts nur ungenügend möglich. Man suchte nach einer Möglichkeit der zusammenhängenden Steuerung von Aufgaben und Finanzen. Nach einem Pilotversuch herrschte ein breiter Konsens zur Zielsetzung, WOV in der kantonalen Verwaltung flächendeckend einzuführen.<sup>90</sup>

Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sollten folgende Ziele erreicht werden:<sup>91</sup>

- Verstärkung der **Effizienz** und der **Effektivität** des staatlichen Handelns aufgrund der steigenden Komplexität der öffentlichen Aufgaben sowie der Knappheit der finanziellen Ressourcen
- Konsequenterer **Konzentration des Parlaments** neben seiner verfassungsrechtlich festgelegten Rechtssetzungs- und Budgethoheit **auf mittel- und langfristige, strategische Entscheidungen**; dadurch bessere Abgrenzung der politischen Steuerung des Parlaments von den Entscheidungen des Regierungsrates und der Ausführung durch die Verwaltung
- **Einführung einer neuen Führungsmethodik**; namentlich durchgängige Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen in der Planung, Budgetierung und Berichterstattung sowie Einführung eines angemessenen Controllings
- Planung und Steuerung der staatlichen Aufgaben **ab dem Budgetjahr 2006** mit der neuen Methodik der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Insgesamt sind das Parlament und die Regierung in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben wirtschaftlicher und wirksamer zu erfüllen. Der Kanton Aargau will damit im Standortwettbewerb mit anderen Kantonen und dem grenznahen Ausland Vorteile gewinnen. Die erhöhte Transparenz soll jetzt dem Grossen Rat und der Bevölkerung zur besseren Beurteilung und Steuerung der staatlichen Aufgabenerfüllung dienen.

## 4.5.3 Reformverlauf

Die Verwaltungsreform WOV des Kantons Aargau hat folgende Meilensteine durchlaufen:

---

<sup>90</sup> Gemäss Interview Finanzverwaltung Kanton Aargau

<sup>91</sup> Vgl. Regierungsrat und Grosser Rat des Kantons Aargau (2005)

**1995/1996:** Die Regierung nimmt drei Vorstösse des Grossen Rates zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung entgegen. Anschliessend werden die Grundlagen für die zeitlich befristete Durchführung von Pilotprojekten erarbeitet.<sup>92</sup>

**1998:** Das WOV-Projekt wird mit vier Pilotbetrieben gestartet und später auf neun Betriebe ausgedehnt.<sup>93</sup>

**2000/2001:** Ein Evaluationsbericht<sup>94</sup> gibt im Hinblick auf eine flächendeckende Einführung 21 Empfehlungen zur Stärkung des WOV-Programms ab. Parlament und Regierungsrat formulieren sieben Leitsätze zur flächendeckenden Einführung von WOV. Diese betreffen die folgenden Themen: Steuerungsbereiche, Zuständigkeiten von Parlament, Regierungsrat und Verwaltung, Aufgaben- und Finanzplanung, Globalbudget und jährliches Budget, Anreizsysteme für das Staatspersonal, Controlling und betriebliche Führungsinstrumente.<sup>92</sup>

**2001:** Das Umsetzungsprojekt zur flächendeckenden Einführung wird gestartet.

**2005:** Das „Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF)“ wird geschaffen. Das Aargauer Stimmvolk genehmigt im Zusammenhang mit der Einführung von WOV und der Parlamentsreform eine Änderung der Kantonsverfassung.

**2006:** Die flächendeckende Einführung von WOV ist abgeschlossen.

#### **4.5.4 Steuerungsmodell**

Das Steuerungsmodell des Kantons Aargau hat folgende Merkmale:

**Gesetzgebung:** Mit dem neuen Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen und Leistungen (GAF) vom 11. Januar 2005 verfügt der Kanton Aargau über eine moderne Grundlage zur wirkungsorientierten Steuerung.

**Grundsätze:** Nach § 2 des GAF gelten die folgenden Grundsätze der Aufgabenerfüllung (Geld-, Sach- oder Dienstleistungen):

- Überprüfung auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit
- Beachtung des besten Nutzenverhältnisses
- Überprüfung auf Notwendigkeit und Tragbarkeit

---

<sup>92</sup> Vgl. Schmid (2001)

<sup>93</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau (2000, S. 3)

<sup>94</sup> Vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau (2000, S. 35)

- Kriterien für neue Aufgaben: Wichtigkeit, Dringlichkeit, Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung

Ausgaben und Einnahmen sind auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten, Verpflichtungen sind abzutragen.

**Instrumente:**<sup>95</sup> Zu Beginn einer Legislaturperiode legt der Regierungsrat ein auf zehn Jahre ausgerichtetes Entwicklungsleitbild mit Szenarien, politischen Ausrichtungen und Strategien fest und bringt dieses dem Grossen Rat zur Kenntnis. Der Regierungsrat<sup>96</sup> erstellt für die ihm zugewiesenen Aufgabenbereiche den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und unterbreitet diesen jährlich dem Grossen Rat zur Genehmigung. Der AFP umfasst vier Jahre. Zu neuen oder wesentlichen Veränderungen von kantonalen Aufgaben unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat Planungsberichte. Der Grosse Rat kann Änderungen an den Planungsberichten verlangen. Gemeinsam mit dem AFP unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat jährlich den Entwurf des Budgets zum Beschluss. Der Regierungsrat erstellt die für ihm zugewiesenen Aufgabenbereiche den Jahresbericht mit Jahresrechnung und unterbreitet ihn dem Grossen Rat zur Genehmigung.

**Planungs- und Steuerungsbereiche:** Die Steuerung über den Aufgaben- und Finanzplan bzw. das Budget erfolgt durch den Grossen Rat nach 42 Aufgabenbereichen.

---

<sup>95</sup> Vgl. Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11.1.2005, Art. 10, 11, 12, 13, 25

<sup>96</sup> mit gleichem Dokument reichen das Leitungsorgan der Gerichte und das Büro des Grossen Rats ihre Planung an den Grossen Rat ein; dies gilt auch für den Budgetentwurf und den Jahresbericht

**Informationen:** Der Aufgaben- und Finanzplan und das Budget sind in ein Dokument integriert.<sup>97</sup> Dieses enthält die folgenden Informationen:

Tab. 12: Informationen im Aufgaben- und Finanzplan/Budget - Kanton Aargau

Stufe Aufgabenbereiche	
Sachteil	Finanzteil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umschreibung des Steuerungsbereichs</li> <li>• Aufgabenstruktur (einbezogene Produktgruppen)</li> <li>• Umfeldentwicklung</li> <li>• Kennzahlen (Umfeld, Leistung, Finanzen, Personal)</li> <li>• Entwicklungsschwerpunkte mit Massnahmen</li> <li>• Ziele mit Indikatoren</li> <li>• Kommentare zu allen Teilen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalbudgets</li> <li>• Kleinkredite</li> <li>• Grosskredite</li> <li>• Leistungsabhängige Aufwände und Erträge</li> <li>• Kommentar zu den Finanzen</li> </ul>
Stufe Kanton	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung der Beschlüsse und der verlangten Änderungen des Grossen Rats des Vorjahres</li> <li>• Verwaltungsrechnung</li> <li>• Aufgabenbereichspläne; Details siehe oben unter „Stufe Aufgabenbereiche“</li> <li>• Ausweis Grosskredite</li> <li>• Stellenplan</li> <li>• Artengliederung, Kennzahlen und Definitionen</li> </ul>	

**Weitere Punkte:** Mittels Auftrag<sup>98</sup> kann der Grosse Rat auf die Steuerungsbereiche und -kompetenzen der Regierung einwirken und insbesondere die Auswirkungen von Massnahmen auf die Aufgaben- und Finanzplanung aufzeigen lassen.

#### 4.5.5 Erfolgsfaktoren

Mit etwas zeitlicher Distanz zum Reformprozess können heute die folgenden Faktoren für den Erfolg der Reform festgehalten werden:<sup>90</sup>

- Wille von Parlament und Regierung eine Änderung einzuleiten und durchzuführen
- Schaffung einer Projektorganisation mit Vertretern der Regierung und der Verwaltung
- Schaffung von Akzeptanz und Abbau von Ängsten, unter anderem dank einer professionellen Information
- Intensiver Meinungs austausch zwischen Regierung und Parlament bereits während der Projektvorbereitungsphase
- Wahl eines flächendeckenden Ansatzes, nachdem die Handhabung von zwei verschie-

<sup>97</sup> Vgl. Aufgaben- und Finanzplan 2006-2009 mit Budget 2006

<sup>98</sup> Vgl. Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG]) vom 19.6.90, Art. 41 und 48

denen Steuerungsmodellen zu komplex geworden war und die gegenseitige Akzeptanz der „zwei Welten“ nicht mehr gegeben war

- Pragmatische Umsetzung des Steuerungsmodells, nachdem die lange Vorbereitungsphase zu Ermüdungserscheinungen geführt hatte

#### 4.5.6 Reformergebnisse

Es liegen keine durch eine wissenschaftliche Evaluation abgesicherten Aussagen zu den Reformergebnissen vor.

Aus der Sicht des Leiters der Finanzverwaltung des Kantons Aargau kann die Reform insgesamt als erfolgreich eingestuft werden.<sup>90</sup> Es stehen mehr und bessere Informationen zur Verfügung. Das Parlament kann seine Steuerungsfunktion im Bereich der Aufgabenerfüllung stufengerecht wahrnehmen.

Allerdings ist das bestehende System zu vereinfachen. Es muss sozusagen „miliztauglich“ werden. Der tabellenartig aufgebaute Aufgaben- und Finanzplan bzw. das Budget ist für einen Erstleser nicht gut verständlich. Die Erwartungen bezüglich besserer Steuerungsmöglichkeiten von Aufgaben und Finanzen im Budgetprozess können noch nicht zufriedenstellend erfüllt werden. Das Parlament muss über seine kurz-, mittel- und längerfristig möglichen Steuerungsmöglichkeiten und -grenzen besser informiert werden. Weiter fordert das Parlament auch Zusatzinformationen zur Zusammensetzung bzw. das Zustandekommen des Globalbudgets, auch wenn diese Detailelemente keine Steuergrößen darstellen. Diese Forderung liegt im Trend der transparenten oder „gläsernen“ Verwaltung.

#### 4.5.7 Weitere Erfahrungen des Kantons Aargau<sup>90</sup>

Aus einer Praxiseinschätzung ergeben sich u.a. folgende Erfahrungen:

**Strategische Steuerung:** Die grundsätzliche strategische Steuerung von Aufgaben und Finanzen hat im Rahmen der Gesetzgebung und mittels periodischen Programmen zur Aufgabenüberprüfung oder über Sanierungsmassnahmen zu erfolgen.

**Steuerung mit Indikatoren:** Eine Steuerung der Finanzen über Wirkungs- und Leistungsziele mit Indikatoren ist im jährlichen Budgetprozess nur beschränkt möglich. Das ist einerseits in der Komplexität der staatlichen Aufgabenerfüllung und andererseits im der zeitlich verzögerten Eintritt des Nutzens oder der Wirkung begründet. Es ist schwierig, den Zusammenhang zwischen Massnahmen oder Ressourceneinsatz und den gemessenen Wirkungen

schlüssig nachzuweisen.<sup>99</sup>

**Verbindung von Aufgaben- und Organisationsstruktur:** Zuerst waren die Aufgabenbereiche als zusätzliche Dimension zur bestehenden Organisationsstruktur gedacht. Heute besteht weitestgehende Deckungsgleichheit. Das ganze System wird so besser steuerbar.

**Controllingorganisation:** Jedes Departement hat einen oder mehrere Planungs- und Finanzverantwortliche. Für den Regierungsrat wirken die Staatskanzlei und die Finanzverwaltung als Controllingorgan. Neben den Sitzungen im Rahmen des Planungs- und Steuerungsprozesses trifft sich die Finanzverwaltung regelmässig mit den Planungs- und Finanzverantwortlichen.

**Verwendung des Effizienzgewinns:** Zur Verwendung des Effizienzgewinns, der auf 10 bis 20 Millionen Franken geschätzt wurde, gab es unterschiedliche Auffassungen. Eine Gruppe plädierte dafür, es sei damit der Staatshaushalt zu verbessern. Andere Votanten sprachen sich für eine Steigerung der Qualität staatlicher Leistungen aus. Eine weitere Meinung war, mit dem Effizienzgewinn seien neue Aufgaben zu finanzieren.

**Personal:** Zusammen mit der Genehmigung der Jahresrechnung kann der Grosse Rat die Unterschreitung von Globalbudgets teilweise den Reserven für die so genannten betrieblichen Anreizsysteme zuweisen.

**Flächendeckende Einführung von WOV:** Während des Pilotversuchs wurde erkannt, dass eine flächendeckende Einführung notwendig ist. Der Unterhalt von zwei Systemen wäre kaum verkraftet worden und hätte zu einer Art „Zweiklassenverwaltung“ geführt.

**Evaluation WOV:** Ein Antrag der SVP-Fraktion betreffend Evaluation über die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) wurde vom Grossen Rat am 21. August 2007 mit 77 gegen 39 Stimmen für erheblich erklärt.<sup>100</sup> Der Beschluss verlangt, dass eine von Legislative, Exekutive und Verwaltung unabhängige Stelle Fragen zur Steuerbarkeit, zur Transparenz, zur Machtverteilung, zur Miliztauglichkeit und zu den Effizienzgewinn des WOV-Systems prüfen soll. Zudem sollen Konsequenzen aufgezeigt und Verbesserungsmöglichkeiten vorgeschlagen werden. Die externe Evaluationsfirma hat die Arbeiten im Jahre 2008 gestartet. Sie sollen im Laufe des Jahres 2009 abgeschlossen und die Ergebnisse im Parlament beraten werden.

---

<sup>99</sup> Beispiel: Zwischen den polizeilichen Kontrollen und der Anzahl der Verkehrstoten gibt es nur einen eingeschränkten Zusammenhang.

<sup>100</sup> Vgl. Homepage des Kantons Aargau. Protokoll des Grossen Rats. (GR.07.166-1) Antrag der SVP-Fraktion auf Direktbeschluss vom 3. Juli 2007 betreffend Evaluation über die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV); Erheblicherklärung.  
[http://www.ag.ch/grossrat/iga\\_grw\\_dok.php?DokNr=07.039865&ShowEdokPdf=1](http://www.ag.ch/grossrat/iga_grw_dok.php?DokNr=07.039865&ShowEdokPdf=1)

## 5 Erkenntnisse

### 5.1 Starke Verbreitung von WOV in den Kantonen

Rund 2/3 des Finanzvolumens der Kantone wird bis 2011  
nach den Grundsätzen von WOV gesteuert.

Tab. 13: Steuerung mit WOV und Finanzvolumen der Kantone

Steuerung Finanzhaushalt mit WOV			
Aufwand Laufende Rechnung in Mia. CHF (gem. Budget 2007)	nicht eingeführt oder sistiert (11 Kantone)	bei einzelnen Verwaltungseinheiten eingeführt oder geplant (4 Kantone)	flächendeckend eingeführt oder beschlossen (11 Kantone)
über 9			ZH
8-9			BE
7-8			
6-7	VD		GE
5-6			
4-5			
3-4	BS,SG		AG,LU
2-3		FR,TI	BL,GR,VS
1-2	NE	ZG	SO,TG
0-1	AI,AR,GL JU,NW,SH,UR	OW	SZ
Total	18.3 Mia.	6.6 Mia.	45.3 Mia.
	26.1%	9.4%	64.5%

Auf kantonaler Ebene hat sich die wirkungsorientierte Verwaltungsführung flächendeckend in den Kantonen Zürich, Bern, Aargau, Luzern, Baselland, Solothurn und Thurgau durchgesetzt. Im Kanton Wallis und im Kanton Graubünden wird die flächendeckende Einführung anfangs 2008 bzw. 2010 und im Kanton Schwyz im Jahr 2011 abgeschlossen sein. Der Kanton Genf beabsichtigt, ab 2010 ein „Budget par prestations“, für alle Verwaltungseinheiten einzuführen. Gemessen am Finanzvolumen aller Kantone - Aufwand der laufenden Rech-

nung - repräsentieren diese elf Kantone 64.5 %. Vier Kantone (Freiburg, Tessin, Zug und Obwalden) setzen die Steuerung nach den Grundsätzen von WOV für ausgewählte Verwaltungseinheiten ein. Elf Kantone steuern ihren Finanzhaushalt nach herkömmlicher Art. Darunter befinden sich acht kleine Kantone mit einem Aufwand unter 2 Mia. CHF. Damit kann gesagt werden, dass WOV auf kantonaler Ebene die herkömmliche Steuerung zu einem grossen Teil ersetzt hat. Aber auch in den Kantonen ohne eine integrierte Steuerung des Finanzhaushalts nach den Grundsätzen von WOV sind meistens mehrere Elemente einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu finden wie zum Beispiel der Einsatz von Kosten- und Leistungsrechnungen, Qualitätsmanagementsystemen oder den Instrumenten von NFA.

## 5.2 Verzicht auf zwei Steuerungsmodelle

**Die überwiegende Mehrheit der Kantone wendet flächendeckend  
ein einheitliches Steuerungsmodell an.**

Die Führung mit zwei Steuerungsmodellen – herkömmlich und nach WOV – bildet die grosse Ausnahme. Wie bereits im Kapitel 3 dargelegt haben sich elf Kantone für die traditionelle Steuerung und elf Kantone für die Steuerung nach WOV entschieden. Von den verbleibenden vier Kantonen befinden sich die Kantone Zug, Obwalden und Tessin noch in einer Versuchsphase. Der Kanton Freiburg<sup>101</sup> hat als definitive Lösung ein abgestuftes Modell und Vorgehen gewählt.

Die Vorteile eines einheitlichen und flächendeckend eingesetzten Steuerungsmodells liegen in den geringeren Kosten, der Komplexitätsreduktion der Führung sowie der besseren Kommunizierbarkeit und Anwendung des Führungssystems auf Stufe Verwaltung/Regierung und im Parlament. Mit der Konzentration auf ein Steuerungsmodell, werden „gleiche Spielregeln für alle“ kulturell verankert und die Gefahr der Schaffung einer Art „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ unter den Verwaltungseinheiten kommt nicht auf.

---

<sup>101</sup> Vgl. Gesetz vom 13.9.07 zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung

## 5.3 Verlagerung zur Leistungssteuerung und Globalbudgetierung

**Bei der Planung und Steuerung haben leistungsbezogene Informationen oder Steuergrössen bei gleichzeitiger Zuteilung von Globalbudgets an Bedeutung gewonnen.**

Tab. 14: Typische leistungsbezogene Informationen oder Steuergrössen im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und Voranschlag (VA)

Information	Bern	Zürich	Luzern	Wallis	Aargau
<b>Leistungsstruktur</b>	Produktgruppen (AFP/VA)	Leistungsgruppen (AFP/VA)	Hauptaufgaben (AFP) bzw. Leistungsgruppen (VA)	Politische Interventions- bzw. Aufgabenbereiche und Dienststellen (AFP) bzw. Produktgruppen und Produkte pro Dienststelle (VA)	Aufgabenbereiche (AFP/VA)
<b>Entwicklungen</b>	Laufende Entwicklung in der Direktion (AFP/VA)	Finanzentwicklung Kanton, Entwicklungen Direktionen und Leistungsgruppen (AFP/VA)	Generelle Entwicklung (AFP)		Umfeldentwicklung (AFP/VA)
<b>Schwerpunkte</b>	Schwerpunkte der Tätigkeit der Direktionen und Abstimmung mit den Richtlinien der Regierungspolitik, sowie mit dem kantonalen Richtplan und wesentlichen Sachplanungen (AFP/VA)	Legislaturziele, Strategische Ziele der Direktion, Projekte mit Bezug auf Legislaturziele (AFP/VA)	Legislaturprogramm (AFP) <sup>102</sup> bzw. Grundauftrag und Gesamtzielsetzungen (VA)	Politische Ziele (AFP) oder Unterziele und prioritäre Massnahmen (VA)	Entwicklungsschwerpunkte mit Massnahmen und Projekten (AFP/VA)
<b>Ziele und Indikatoren</b>	Wirkungs- und Leistungsziele /-indikatoren (AFP/VA)	Wirkungs-, Leistungs- und Wirtschaftsindikatoren (AFP/VA)	Indikatoren und Kenngrössen (AFP) bzw. Indikatoren Gesamtzielsetzungen und Kenngrössen (VA)	Leistungsindikatoren (AFP/VA)	Ziele und Indikatoren; Kennzahlen (AFP/VA)

Bei den fünf näher untersuchten Kantonen ist der aufgaben- oder leistungsbezogene Teil im Aufgaben- und Finanzplan und im Voranschlag sehr gut entwickelt. In jedem Fall finden sich Informationen zur Leistungsstruktur und zu den Steuergrössen in Form von Zielen und Indikatoren. Diesen Zielen vorgelagert sind meistens auch Informationen zur Entwicklung des betrachteten Steuerungsbereichs sowie zu den gültigen politischen Schwerpunkten. Diese

<sup>102</sup> im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan 2007 bis 2011 noch nicht eingebaut

Leistungsinformationen schaffen also Transparenz darüber, welche Ziele die Verwaltung mit den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln im betrachteten Zeitraum zu erreichen hat.

Tab. 15: Zuteilung von Globalbudgets im Voranschlag

<b>Bern</b>	<b>Zürich</b>	<b>Luzern</b>	<b>Wallis</b>	<b>Aargau</b>
<u>Pro Produktgruppe:</u> Saldo aus Erlösen minus Kosten, aber ohne Staatsbeiträge, fiskalische Erlöse/Bussen <sup>103</sup>	<u>Pro Leistungsgruppe:</u> Saldo der laufenden Rechnung; Investitionseinnahmen, Investitionsausgaben	<u>Pro Leistungsgruppe:</u> Saldo aus Erlösen minus Kosten, aber ohne Abschreibungen, kalk. Zinsen, betriebsfremde Positionen (z.B. Staatsbeiträge) = Globalkredit bzw. oder Ertragsüberschuss	der Kanton Wallis kennt kein Globalbudget pro Produktgruppe, sondern teilt den Dienststellen ein nach Rubriken gegliedertes Budget (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung) sowie den Personalbestand zu; die Flexibilität besteht für die Dienststellen im Mitteleinsatz pro Produktgruppe und Produkt	<u>Pro Aufgabenbereich:</u> Saldo aus Ertrag minus Aufwand, aber ohne Klein- und Grosskredite, leistungsabhängige Aufwände/Erträge

Bei den wirkungsorientiert geführten Kantonen (Verbindung von Output- und Inputsteuerung) erfolgt die Begründung des Mittelbedarfs immer in enger Verbindung mit den zu erfüllenden staatlichen Aufgaben, den zu erreichenden Zielen und den zu erbringenden Leistungen. Dieser Ansatz steht im Gegensatz zur Praxis beim herkömmlichen Steuerungsmodell (Inputsteuerung), wo sich die Budgetdiskussion und die Mittelzuteilung noch ganz stark an den Veränderungen der sachorientierten Budgetrubriken und etwas weniger an den zu erreichenden Zielen orientiert. Mit Ausnahme des Kantons Wallis gewähren die Parlamente der untersuchten Kantone der Verwaltung Globalbudgets auf der Ebene der Produkt- bzw. Leistungsgruppen oder Aufgabenbereiche.

<sup>103</sup> lediglich die so genannten „Besonderen Rechnungen“ sind nicht als Globalbudgets ausgestaltet

## 5.4 Differenzierte Ausgestaltung der Steuerungsmodelle

**Die Steuerungsmodelle der Kantone sind recht unterschiedlich ausgestaltet.**

Tab. 16: Ausgestaltung der Steuerungsmodelle

<b>Merkmal</b>	<b>Bern</b>	<b>Zürich</b>	<b>Luzern</b>	<b>Wallis</b>	<b>Aargau</b>
<b>Gesetzgebung</b>	neues Gesetz	neues Gesetz	Revision der bestehenden Gesetzgebung; Totalrevision Finanzhaushaltgesetz in Arbeit	Revision der bestehenden Gesetzgebung	neues Gesetz
<b>Neue parlamentarische Interventionsinstrumente</b>	Auftrag und Planungserklärung	Leistungsmotion, „Planungs“-Postulat, KEF-Erklärung	keine	keine	Auftrag
<b>Beschlusskompetenz Aufgaben- und Finanzplan</b>	Regierung	Regierung	Parlament	Regierung	Parlament
<b>Gestaltung Aufgaben- und Finanzplan sowie Voranschlag</b>	ein Dokument	ein Dokument (ab 2008)	zwei Dokumente	zwei Dokumente	ein Dokument
	gleiche Struktur	ähnliche Struktur	unterschiedliche Struktur	unterschiedliche Struktur	gleiche Struktur
<b>Planungs- und Steuerungsbereiche im Aufgaben- und Finanzplan</b>	Direktionen (10) Produktgruppen (106)	Direktionen (8) Leistungsgruppen (113)	Hauptaufgaben (10) Aufgabenbereiche (51)	Departemente (6) Interventionsbereiche (13)	Aufgabenbereiche (42)
<b>Planungs- und Steuerungsbereiche im Voranschlag</b>	ditto	ditto	Dienststellen (42) Leistungsgruppen (98)	Departemente (6) Dienststellen (45)	ditto
<b>Zuteilung von Globalbudgets</b>	pro Produktgruppe	pro Leistungsgruppe	pro Leistungsgruppe	kein Globalbudget	pro Aufgabenbereich

Die föderale Struktur der Schweiz bzw. der Kantone findet ihren Niederschlag auch in einer individuellen und eigenwilligen Ausgestaltung der Steuerungsmodelle. Deren Unterschiede kommen bei der Gesetzgebung, der Definition und Aufteilung der Steuerungskompetenzen zwischen Legislative und Exekutive, der inhaltlichen Darstellung der Schlüsseldokumente (mittelfristiger Aufgaben- und Finanzplanung, Voranschlag, Berichtswesen), bei der Definition der Steuerungsbereiche sowie bei der Zuteilung von Globalbudgets zum Ausdruck.

Aus der obigen Tabelle und unter Einbezug des Voranschlags können die folgenden grundsätzlichen Ausprägungen bei der Wahl eines Steuerungsmodells nach WOV abgeleitet werden:

Tab. 17: Ausprägung der Steuerungsmodelle

<b>Gestaltungselemente</b>	<b>Beobachtete Ausprägungen</b>		
	<b>entweder ...</b>	<b>... oder</b>	<b>... oder</b>
<b>Gesetzgebung</b>	Revision der bestehenden Gesetzgebung	Schaffung eines neuen Gesetzes	
<b>Parlamentarische Interventionsinstrumente</b>	Nutzung der bestehenden Möglichkeiten (z.B. Motion)	Schaffung neuer Instrumente	
<b>Genehmigung Aufgaben- und Finanzplan</b>	Regierung	Parlament	
<b>Genehmigung Voranschlag</b>	Parlament		
<b>Gestaltung Aufgaben-/Finanzplan und Voranschlag</b>	ein Dokument	zwei Dokumente (gleiche Struktur)	zwei Dokumente (unterschiedliche Struktur)
<b>Planungs- und Steuerungsbereiche im Aufgaben- und Finanzplan und im Voranschlag</b>	Verwaltungseinheiten	Produktgruppen oder ähnlich	Verwaltungseinheiten und Produktgruppen oder ähnlich
	eine Stufe	zwei Stufen	
<b>Zuteilung von Globalbudgets mit dem Voranschlag</b>	kein Globalbudget	Globalbudget pro Produktgruppe oder ähnlich	

## 5.5 Langfristigkeit der Reformprozesse

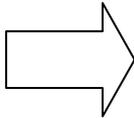
**Die WOV-Reformen in den Kantonen sind als langfristige  
Verwaltungsentwicklungsprozesse ausgelegt.**

Die Langfristigkeit der WOV-Reformen der Kantone ist aus den folgenden Punkten ableitbar:

- **WOV-Ziele:** auf eine mittel- bis langfristige Stärkung der Verwaltungsführung ausgelegt; d.h. Verzicht auf die Lösung von akuten Struktur und Finanzproblemen
- **Zeitbedarf:** lange Dauer der abgeschlossenen und noch laufenden Reformprozesse
- **Nutzen:** nur langsam eintretender Nutzen der WOV-Reformen

### 5.5.1 WOV-Ziele

Abb. 4: WOV-Ziele der Kantone<sup>104</sup>

Entwicklungsziele	→	Ergebnisziele
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kulturänderung bei Führung und Mitarbeitenden (Dienstleistungs-, Ziel- und Ergebnisorientierung, verantwortungsvoller Einsatz der Ressourcen, Flexibilität)</li> <li>• Verstärkung der Führung</li> <li>• schlankere Organisation, Prozessorientierung</li> <li>• bessere Steuerungsprozesse und -instrumente</li> <li>• bessere Informationsversorgung</li> <li>• mehr Handlungsspielraum für das Parlament</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• zunehmende Transparenz des Verwaltungshandelns</li> <li>• steigende Nähe zwischen Verwaltung und Bürger/innen</li> <li>• Steigerung der Qualität der Verwaltungsleistungen</li> <li>• Effizienzsteigerung durch Leistungssteigerung und Kostensenkung</li> <li>• Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch zusätzliche Einnahmen</li> <li>• Steigerung von Wirkung/Effektivität der Aufgabenerfüllung</li> </ul>

Die Ziele der Verwaltungsreformen der Kantone lehnen sich an die allgemeinen theoretischen Grundlagen von NPM und WOV an:

(1) Mittels einer nachhaltigen Entwicklung der Verwaltung werden verbesserte Prozesse, Leistungen und Ergebnisse angestrebt. Im Zentrum der Verwaltungsentwicklung stehen Führung, Organisation, Information und eine Verhaltensänderung der Mitarbeitenden. Die Delegation von Handlungsspielraum vom Parlament an die Regierung und weiter an die Verwaltung unterstützt dabei den Reformprozess.

(2) Als Nutzen aus den Reformprozessen werden Verbesserungen bei der Kundenorientierung und eine höhere Transparenz der Verwaltungsarbeit erwartet.

<sup>104</sup> es handelt sich hier um eine Zusammenfassung der Projektziele der in den Kantonen begonnenen WOV-Reformen

(3) Schliesslich sollen die qualitativ besseren und günstigeren Verwaltungsleistungen insgesamt zu einer Steigerung von Wirkung bzw. Effektivität der Aufgabenerfüllung beitragen.

In keinem Kanton erwartete man von WOV allein die Lösung eines akuten Problems wie die Behebung einer Finanzkrise.<sup>105</sup> Allerdings wurde zum Beispiel vom Kanton Bern angegeben, dass gerade der mit WOV initiierte Aufbruch und die Transparenz über das Leistungsspektrum und die Kostenstruktur weitere Sanierungsvorhaben wie die Überprüfung und teilweise Auslagerung von Verwaltungsleistungen erst möglich gemacht hat.<sup>106</sup>

## 5.5.2 Zeitbedarf

Tab. 18: Dauer der Verwaltungsreformen

Kanton	Einsatz neues Steuerungsmodell für ausgewählte Verwaltungseinheiten	Flächendeckender Einsatz eines einheitlichen Steuerungsmodells	Anzahl Jahre
Aargau	1998	2006	8
Baselland	1997	2003	6
Bern	1996	2005	9
Genf	1997	2010	13
Graubünden	1999	2010	11
Luzern	1996	2006	10
Schwyz	2000	2011	11
Solothurn	1996	2005	9
Thurgau	1996	2003	7
Wallis	1998	2008	10
Zürich	1995 <sup>107</sup>	2000	5
Durchschnitt			9

Bei den elf Kantonen mit einer flächendeckenden WOV-Einführung dauert es im Durchschnitt neun Jahre bis zur vollständigen Umstellung auf das neue Steuerungsmodell. Im Minimum waren es beim Kanton Zürich fünf und im Maximum beim Kanton Genf zwölf Jahre. In diesen Angaben ist die Zeit für die notwendige Konsolidierung und Festigung der Reformergebnisse noch nicht enthalten.

<sup>105</sup> Rieder und Widmer weisen allerdings auf den folgenden Zusammenhang hin: „Die finanzielle Situation eines Kantons ist für seine Reformaktivitäten von Bedeutung. Er ist eher bereit institutionelle Reformen (besonders NPM-Reformen) in Angriff zu nehmen, wenn die Verschuldung des Kantons hoch ist. Der finanzielle Druck, der auf der öffentlichen Hand lastet, erweist sich somit als wesentlicher Faktor zu Erklärung institutioneller Reformen in den Kantonen.“ Vgl. Rieder/Widmer (2007, S. 63)

<sup>106</sup> Gemäss Interview Finanzverwaltung Kanton Bern

<sup>107</sup> Einführungsentscheid

Wichtige Gründe für diese lange Dauer der Reformen liegen

a) in der Durchführung von mehrjährigen Pilotversuchen

b) im Zeitbedarf für die Aushandlung von Kompetenzverlagerungen vom Parlament zur Regierung und Verwaltung

c) beim Projektaufwand für die Planung und Realisierung der notwendigen Informatiksysteme

## 5.5.3 Nutzen

Tab. 19: Nutzen von WOV

Kanton	Ergebnis der Gesamtevaluation <sup>108</sup>	Erzielte Verbesserungen nach der Einführung von WOV bei den folgenden Punkten <sup>109</sup>
<b>Bern</b>	Eine Evaluation ist bis 2013 vorgesehen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparenz Leistungen und Ressourcen</li> <li>• Datenbasis; u.a. nutzbar für Aufgabenüberprüfungen und Controllingzwecke</li> <li>• zum Teil Effizienzsteigerungen und Verbesserungen bei der operativen Leistungserstellung</li> </ul>
<b>Zürich</b>	Evaluationsergebnis 2002: <i>wif!</i> hat die Ziele betreffend „Erhöhung Zielorientierung“, „Verbesserung Steuerungsfähigkeit“, „Verstärkung Kundschaftsorientierung“ und „Verbesserung der Effizienz“ insgesamt betrachtet knapp erreicht. <sup>110</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuerungsinstrumentarium</li> <li>• Steuerungsfähigkeit</li> <li>• Informationsstand</li> <li>• Entscheidungsgrundlagen</li> <li>• Versachlichung der Diskussion</li> <li>• Stärkung der politischen Inhalte während der Planungs- und Budgetdiskussion</li> </ul>
<b>Luzern</b>	Es ist keine Evaluation vorgesehen. Aber das WOV-System des Kantons Luzern wurde am 7. Internationalen Speyerer-Qualitätswettbewerb 2005 mit einem Preis ausgezeichnet <sup>110</sup> und demzufolge im Vorfeld von Experten geprüft.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Führungssystem</li> <li>• Steuerungsfähigkeit</li> <li>• Effizienz</li> <li>• Unterstützung Strukturreform Luzern ,99</li> </ul>
<b>Wallis</b>	Es ist keine Evaluation vorgesehen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparenz</li> <li>• Ziel- und Resultatorientierung</li> <li>• Kostenbewusstsein</li> <li>• Führungsbewusstsein</li> <li>• Kommunikation</li> </ul>
<b>Aargau</b>	Es wird eine Evaluation durchgeführt; Resultate sollen ab Mitte 2008 vorliegen. <sup>111</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informationsmenge und –qualität</li> <li>• Steuerungsmöglichkeit der Aufgabenerfüllung durch das Parlament</li> </ul>

Durch eine Gesamtevaluation abgestützte Aussagen zu den Reformergebnissen von Kantonen mit einer flächendeckenden Einführung liegen nur aus dem Kanton Zürich vor. Hier wurde die Evaluation aber zu einem sehr frühen Zeitpunkt durchgeführt. Die von den Finanzleitern beobachteten Verbesserungen betreffen vor allem den Führungsprozess und weniger die Steigerung von Effizienz und Wirkung der Verwaltungsleistungen. Diese Beobachtung deckt sich mit dem in Kapitel 5.5.1 skizzierten Zusammenhang, wonach zuerst in Führung, Organisation und Kultur investiert werden muss, bevor positive Auswirkungen bei den Leistungen und bei den Wirkungen zu verzeichnen sind.

<sup>108</sup> die Evaluationsergebnisse der Pilotversuche sind hier nicht enthalten

<sup>109</sup> Gemäss Interview mit den Kantonen BE, ZH, LU, VS und AG

<sup>110</sup> Siehe Kapitel 4.2.6

<sup>111</sup> Siehe Kapitel 4.5.7

## 5.6 WOV im Umfeld von anderen institutionellen Reformen

**Die Reformen der Kantone seit Mitte der 90er-Jahre reichen weit über WOV hinaus.**

Tab. 20: Andere institutionelle Reformen in ausgewählten Kantonen seit 1995

Reformbereich	Bern	Zürich	Luzern	Wallis	Aargau
<b>Parlament</b>	Parlamentsreform (2002)	Parlamentsreform (1995-1998)	Parlamentsreform (1999)	Institution 2000	Parlamentsreform (2005)
<b>Regierung und Verwaltung (ohne WOV)</b>	Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (2006)  Vorbereitung einer Regierungsreform (2007)	Strukturreform der kantonalen Verwaltung (1995-1998)	Departementsreformen (2001 und 2007)  Regierungs- und Departementsreform (2003)	Institution 2000	Regierungsreform (2005)
<b>Verhältnis Kantone und Gemeinden</b>	Gesamtevaluation des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs sowie Überprüfung der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden (FILAG 2012)	REFA; Reform Zürcher Finanzausgleich (seit 2001)	Finanzreform Kanton und Gemeinden (2008)	Übernahme der Prinzipien des Finanzausgleichs und der Entflechtung der Aufgaben auf Kantonsebene in einer zweiten Phase (ab 2008)	Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (1996-2005) und Projekt Gemeindeform Kanton Aargau (GeRAG)
<b>Justiz</b>	Justizreform (2006)		Leistungsorientierte Gerichte LOG (2005)	Justice 2000	Justizreform 2 (seit 2000)

Die Reformbemühungen seit Mitte der 90er-Jahre reichen bei den befragten Kantonen weit über WOV hinaus. Es geht dabei um institutionelle Reformen von Parlament, Regierung und Verwaltung, aber auch bei der Justiz. Ein Reformbedarf zeigt sich nicht zuletzt im Zuge von NFA bei der Verteilung und der Finanzierung der Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden. Dazu kamen oder kommen grundsätzliche Änderungen bei der Erfüllung einzelner staatlicher Aufgaben wie z.B. im Gesundheits- oder im Bildungsbereich. Technologische Innovationen wie z.B. die Verbreitung des Internets und neue Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger fördern zahlreiche E-Government-Projekte. Weiter haben die Kantone bedeutende Schritte zur Harmonisierung des Rechnungswesens unternommen. Gemeinsam ist den Reformen die Absicht, die staatliche Aufgabenerfüllung an die neuen Umweltbedingungen, an die veränderte Rolle des Staates bzw. an seine Aufgaben und an die beschränkten finanziellen Mittel anzupassen, d.h. letztendlich die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates sicherzustellen. Nicht nur, aber vor allem im gesetzgeberischen Bereich, sind die Anzahl und die Vielfalt der Reformen mit einem hohen Koordinationsbedarf verbunden. Die Frage bleibt offen, wie gut die gegenseitige Abstimmung der komplexen Reformprogramme bisher gelungen ist.

## 5.7 Drei Gruppen von kritischen Erfolgsfaktoren

**Reformerfolge stellen sich dann ein, wenn die inhaltliche und instrumentelle Ausgestaltung der neuen Steuerung, die Moderation des Veränderungsprozesses und die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Regierung und Parlament gleich gut gelingen.**

Tab. 21: Kritische Erfolgsfaktoren

<b>Steuerungsmodell</b>	<b>Prozessgestaltung</b>	<b>Dialog</b> (Parlament : Regierung : Verwaltung)
<b>Bern</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• flächendeckende Einführung</li> <li>• Verzicht auf direktionsübergreifende Produktgruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffen von Akzeptanz</li> <li>• Einbindung der Kader</li> <li>• Einbezug Betroffene</li> <li>• Vernetzung Führungs- mit Fach-ebene</li> <li>• Aufrechterhaltung der Motivation der Mitarbeitenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• politische Verankerung</li> </ul>
<b>Zürich</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mut zu noch einfacheren, pragmatischen Lösungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzicht auf Pilotprojekte</li> <li>• rasches Vorgehen</li> <li>• Learning by doing</li> <li>• Einbezug des Personals</li> <li>• Rücksicht auf Verwaltungsstruktur</li> <li>• aktives Einbinden der Gemeinden</li> <li>• noch stärkere Orientierung am Menschen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenarbeit mit dem Parlament</li> <li>• Brücke zwischen Verwaltungs- und Parlamentsreform</li> </ul>
<b>Luzern</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzentration auf WOV-Instrumente mit einem direkten Nutzen</li> <li>• Verhinderung einer neuen Bürokratie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschleunigung des Kulturwandels</li> <li>• Orientierung an Grundsätzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbezug und Akzeptanz der politischen Ebene</li> </ul>
<b>Wallis</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontinuität in der Umsetzung</li> <li>• Beteiligung des gesamten Kaders und der Mitarbeitenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbezug/Akzeptanz Parlament</li> </ul>
<b>Aargau</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flächendeckende Einführung</li> <li>• Pragmatismus in der Umsetzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung von Akzeptanz</li> <li>• Information (u.a. zum Abbau von Ängsten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformwille von Parlament und Regierung</li> <li>• Projektorganisation in der Regierung und Verwaltung vertreten sind</li> <li>• intensiver Meinungs-austausch zwischen Regierung und Verwaltung bereits während der Projektvorbereitungsphase</li> </ul>

Die bei den fünf Kantonen beobachteten Erfolgsfaktoren für die Vorbereitung und Einführung von WOV können zu drei Gruppen oder Haupterfolgsfaktoren zusammengefasst werden:

**Pragmatische Ausgestaltung der Steuerungsmodelle:** Komplizierte und von zuviel Informationen überladene technische Lösungen wecken den Vorwurf der Einkehr einer neuen Bürokratie. „WOV-Lösungen müssen miliztauglich sein.“<sup>90</sup> Der Lösungsansatz liegt also eher in der einfachen Ausgestaltung von Plänen und Berichten als in einer zu starken Differenzierung.

**Professionelles Projekt- und Changemanagement:** Die allgemeinen Regeln des Projekt- und Changemanagements gelten in hohem Masse bei der Planung und Einführung eines neuen Steuerungsmodells. Die Schaffung und Aufrechterhaltung der Motivation der Mitarbeitenden verdient dabei besonderes Augenmerk. Die strukturellen und prozessualen Veränderungen, die WOV mit sich bringen, müssen von einem Kulturwandel bei den Akteuren (Parlament, Regierung, Kader und Mitarbeitende) begleitet sein.

**Intensive Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Regierung und Parlament:** Ein erfolgreiches WOV-Projekt bedingt einen intensiven Informationsaustausch und eine aktive Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Regierung und Parlament während sämtlichen Projektphasen und zwar bis die neuen Steuerungsmechanismen bei der überwiegenden Mehrzahl der Beteiligten zur Selbstverständlichkeit geworden sind.

Eine erfolgreiche Verwaltungsreform wird jedem dieser drei Haupterfolgsfaktoren ein grosses Gewicht beimessen müssen. Eine zu einseitige Ausrichtung der Reform - zum Beispiel auf die inhaltlichen Aspekte des Steuerungsmodells - und die Vernachlässigung der anderen Themen wird zum Scheitern verurteilt sein oder im besten Fall nur zu ungenügenden Ergebnissen führen.

Weiter ist die Nachhaltigkeit des Reformerfolgs auch nach einer breiteren Einführung periodisch zu überprüfen und gegebenenfalls sind dann zur Festigung des Ganzen und zur Behebung von Mängeln korrigierende Organisations- und Kommunikationsmassnahmen zu treffen.

## 6 Schlussfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung hat aufgezeigt, dass sich bei den Schweizer Kantonen die Führung des Finanzhaushalts nach den Grundideen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung als Alternative zur klassischen Steuerung etabliert hat. Dabei überwiegt bei den grossen Kantonen die neue Form der Steuerung, während bei den kleineren Kantonen eher traditionell geführt wird. Bei den WOV-Kantonen ist eine Verlagerung hin zur Leistungssteuerung und zur Globalbudgetierung festzustellen. Der parallele Betrieb des klassischen Steuerungsmodells zusammen mit der Steuerung nach WOV ist fast ausnahmslos nur in der Pilotphase anzutreffen. Danach sind klare Entscheide für das eine oder das andere Steuerungsmodell festzustellen. Die neuen Steuerungsmodelle der Kantone sind bezüglich formalem Aufbau und Kompetenzverteilung zwischen Verwaltung, Exekutive und Legislative sehr unterschiedlich ausgestaltet. Ein Grund liegt sicher darin, dass die Verwaltungsreformprozesse meistens parallel zueinander stattgefunden haben. Weiter ist sicher auch der föderale Aufbau unseres Staatswesens für diese Entwicklung verantwortlich. Gleichzeitig oder im Zuge der Einführung von WOV haben in den Kantonen auch weitere Reformen stattgefunden. Diese betrafen die Exekutive und die Legislative, aber auch die Justiz und - besonders im Zuge der Einführung von NFA - das Verhältnis der Kantone zu den Gemeinden. Im Durchschnitt dauerten die Verwaltungsreformprozesse in den WOV-Kantonen neun Jahre, d.h. mehr als zwei Legislaturperioden, bis zur flächendeckenden Einführung. Als kritische, jedoch selbstverständliche Erfolgsfaktoren sind eine Beschränkung auf das Wesentliche in den Steuerungsmodellen, eine professionelle und umsichtige Gestaltung der Reformprozesse sowie der frühzeitige und kontinuierliche Einbezug der Parlamente zu nennen. Während eine Verbesserung der Steuerungsprozesse und der Informationstransparenz nach Einführung von WOV belegbar ist, können die langfristig angestrebten positiven Auswirkungen der neuen Steuerung, d.h. einerseits auf das Leistungsangebot der Verwaltung (Output) und andererseits dessen gesellschaftliche Auswirkungen (Impact und Outcome), noch nicht wissenschaftlich belegt werden. Hier sind in Zukunft verstärkte Evaluations-Anstrengungen wünschbar.

## 7 Literatur- und Quellenverzeichnis

### Fachbücher

Hablützel / Haldemann / Schedler / Schwaar (1995). Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern / Stuttgart / Wien, Verlag Paul Haupt.

Kettiger Daniel (2002). Grundlage für WOV im Kanton Bern: Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG). Parlament, Parlement, Parlamento 2/02: 26-29.

Lienhard, Andreas / Ritz, Adrian / Steiner, Reto / Ladner, Andreas (2002). 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bern / Stuttgart / Wien, Verlag Paul Haupt.

Moser, Christian / Kettiger, Daniel (2004). 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven. Bern, PuMaConsult GmbH.

Regierungsrat des Kantons Aargau (2000). Evaluation WOV Kanton Aargau. Schlussbericht.

Regierungsrat des Kantons Aargau (2003). Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat. Justizreform 2.

Regierungsrat des Kantons Aargau (2004). Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat. Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung.

Regierungsrat und Grosser Rat des Kantons Aargau (2005): Abstimmungsunterlagen 5. Juni 2005. Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung.

Regierungsrat des Kantons Bern (2000). Bericht NEF 2000 des Regierungsrates. Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung.

Regierungsrat des Kantons Luzern (1998/B145). Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat. Zwischenbericht zu den Projekten Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) und Leistungsorientierte Spitäler (LOS).

Regierungsrat des Kantons Luzern (2000). Evaluation des WOV-Versuches Kt. Luzern.

Regierungsrat des Kantons Luzern (2000/B47). Schlussbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Projekt Luzern ,99 (Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern).

Regierungsrat des Kantons Luzern (2004/B79). Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zu den Entwürfen von – Änderungen der Gerichtsorganisationsgesetze und weiterer Erlasse zur Einführung des Modells „Leistungsorientierte Gerichte“ im Kanton Luzern – Grossratsbeschlüssen über die Genehmigung von Änderungen der Geschäftsordnungen für das Obergericht und das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern.

Regierungsrat des Kantons Obwalden (2006). Amtsdauerplanung des Regierungsrats 2006 bis 2010.

Regierungsrat des Kantons Obwalden (2004). Bericht zum Konzept über die Weiterführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung als Teil der Staatsleitungs- und Verwaltungsreform Obwalden.

Regierungsrat des Kantons Zürich (2002). Evaluation der Verwaltungsreform *wif!*.

Rieder, Stefan / Widmer Thomas (2007). Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen.

Schmid Adrian (2001). Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV im Kanton Aargau vor der flächendeckenden Einführung. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. 4. Jahrgang – März 2001.

Ritz, Adrian (2003). Evaluation von New Public Management. Bern / Stuttgart / Wien, Verlag Paul Haupt.

## Internet

Bundeskanzlei	<a href="http://www.bk.admin.ch">http://www.bk.admin.ch</a>
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	<a href="http://www.hfv-speyer.de">http://www.hfv-speyer.de</a>
Eidg. Finanzdepartement	<a href="http://www.efd.admin.ch">http://www.efd.admin.ch</a>
Eidg. Finanzverwaltung	<a href="http://www.efv.admin.ch">http://www.efv.admin.ch</a>
Finanzdirektion des Kantons Bern	<a href="http://www.fin.be.ch">http://www.fin.be.ch</a>
Finanzreform 2008 des Kantons Luzern	<a href="http://www.finanzreform08.lu.ch">http://www.finanzreform08.lu.ch</a>
Kanton Aargau	<a href="http://www.ag.ch">http://www.ag.ch</a>
Kanton Bern	<a href="http://www.be.ch">http://www.be.ch</a>
Kanton Freiburg	<a href="http://www.fr.ch">http://www.fr.ch</a>
Kanton Genf	<a href="http://www.ge.ch">http://www.ge.ch</a>
Kanton Luzern	<a href="http://www.lu.ch/">http://www.lu.ch/</a>
Kanton Obwalden	<a href="http://www.ow.ch">http://www.ow.ch</a>
Kanton Wallis	<a href="http://www.vs.ch">http://www.vs.ch</a>
Kanton Zürich	<a href="http://www.zh.ch">http://www.zh.ch</a>
Reform Finanzausgleich Kanton Zürich	<a href="http://www.refa.zh.ch">http://www.refa.zh.ch</a>
Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen	<a href="http://www.sgp-ssp.net">http://www.sgp-ssp.net</a>
Staatskanzlei des Kantons Bern	<a href="http://www.sta.be.ch">http://www.sta.be.ch</a>
Verwaltungswissenschaften	<a href="http://www.sgvw.ch/d/index.php">http://www.sgvw.ch/d/index.php</a>
Verwaltungsreform <i>wif!</i> des Kantons Zürich	<a href="http://www.wif.zh.ch">http://www.wif.zh.ch</a>

## **Interviews**

Finanzverwaltung des Kantons Bern <i>Markus Gerber</i>	Interview vom 10. Oktober 2006
Finanzverwaltung des Kantons Zürich <i>Dr. Rudolf Meier</i>	Interview vom 30. November 2006
Finanzdepartement des Kantons Luzern <i>Hansjörg Kaufmann</i> <i>Heinz Bösch</i>	Interview vom 21. Dezember 2006
Administration des finances du canton du Valais <i>Stéphane Theytaz</i> <i>Xavier Bertelletto</i>	Interview vom 12. Januar 2007
Finanzverwaltung des Kantons Aargau <i>Peter Reimann</i>	Interview vom 28. Februar 2007