

SGVW-Jubiläumskongress

vom 28./29. Oktober in Luzern

Forum 8: Politik und Verwaltung

Bern, 2. Oktober

Thesenpräsentation

1. Politik
 - 1.1. Fallbeispiel I: Legislaturplanung
 - 1.2. Fallbeispiel II: Staatsleitungsreform
 - 1.3. Zusammenfassung
2. Verwaltung
 - 2.1. Fallbeispiel III: Verwaltungsreform/FLAG
 - 2.2. Fallbeispiel IV: Stadt Passau
 - 2.3. Zusammenfassung

Thesenpräsentation

1. Politik

- 1.1. Fallbeispiel I: Legislaturplanung
- 1.2. Fallbeispiel II: Staatsleitungsreform
- 1.3. Zusammenfassung

2. Verwaltung

- 2.1. Fallbeispiel III: Verwaltungsreform/FLAG
- 2.2. Fallbeispiel IV: Stadt Passau
- 2.3. Zusammenfassung

2

5 Thesen für das Themenfeld "Politik"

- 1 Für erfolgreiche Reformen brauchen wir einen konzeptionellen Rahmen, welcher die Legislative, die Exekutive und die Verwaltung einschliesst.
- 2 Die Kommunikation ist der Schlüssel zum Erfolg. Die politische Streitkultur kann sich für Reformarbeit als Hindernis erweisen.
- 3 Der Übergang von der Ressourcensteuerung zur Leistungs- und Wirkungssteuerung stellt für das Milizsystem eine grosse Herausforderung dar.
- 4 Politik neigt zu reaktivem Verhalten - Reformarbeit erfordert demgegenüber eine proaktive Ausrichtung.
- 5 Der Reformstau im politisch-administrativen System erschwert Systemreformen.

3

Thesenpräsentation

1. Politik

1.1. Fallbeispiel I: Legislaturplanung

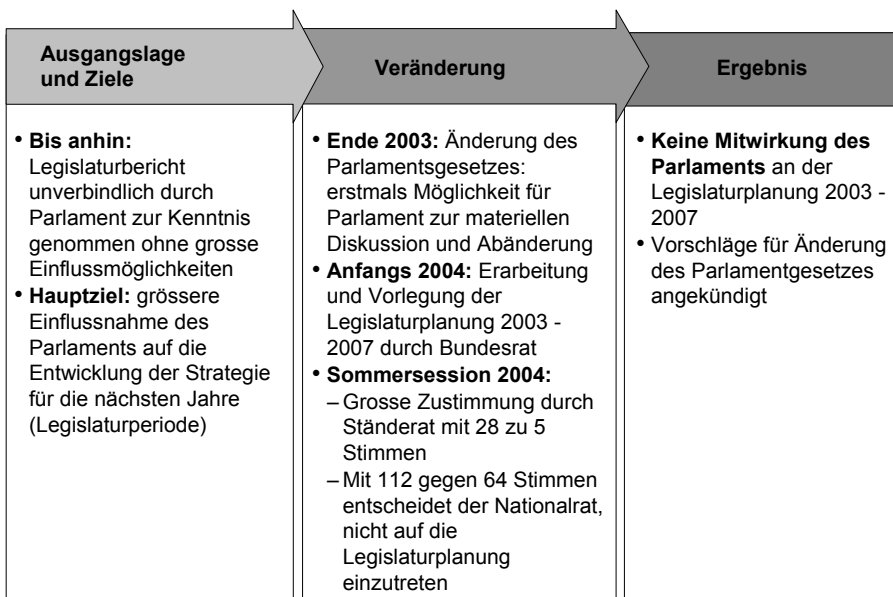
- 1.2. Fallbeispiel II: Staatsleitungsreform
- 1.3. Zusammenfassung

2. Verwaltung

- 2.1. Fallbeispiel III: Verwaltungsreform/FLAG
- 2.2. Fallbeispiel IV: Stadt Passau
- 2.3. Zusammenfassung

4

Übersicht Fallbeispiel Legislaturplanung

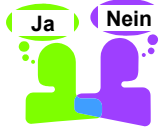


Quelle: Zeitungsartikel, Parlamentsdebatte

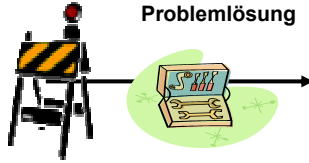
5

1 Integrierter konzeptioneller Rahmen für Legislative, Exekutive und Verwaltung als Voraussetzung für erfolgreiche Reformen

Unterschiedliche Meinungen



Instrument zur Problemlösung



Konsens



"In unserem Land haben wir besondere Schwierigkeiten; wir haben verschiedenste Mitspieler - Bundesrat, Bundesversammlung, Volk usw. -, die unabhängig voneinander operieren ...

...Das **Legislaturplanungsinstrument** sollte doch die **Grundlage für den helvetisch komplizierten Prozess der Problemlösung und Konsensbildung** sein...

... Es ist immer wieder ein Kunststück, einen Konsens aufzubauen"

– aus dem Ständerat

6

2 Kommunikation als Schlüssel zum Erfolg (z.B. politische Streitkultur als Hindernis für Reformarbeit)

NZZ

Juni, 2004

Der Nationalrat hat nach **16 Stunden Debatte**, deren Kosten der Präsident auf eine **halbe Million Franken** bezifferte, die ganze **Legislaturplanung** verworfen. **Die Vorlage scheiterte an den politischen Antipoden SVP und SP/Grüne, die zuvor die Diskussion mit rechthaberischer Polemik beziehungsweise mit saurem Moralin in die Länge gezogen hatten** und die das Scheitern ihrer Anträge nun mit einem Nein in der Gesamtabstimmung quittierten. **Ausser Spesen nichts gewesen also?**

7

3 Reformpolitik als Herausforderung für das Milizsystem

...Das Vorgehen bei der Legislaturplanung war total unbefriedigend ... **Der Termindruck, die Komplexität der Materie, die Vorgaben des Bundesrates und der Verwaltung waren des Guten zu viel. ... Auch die demokratische Mitwirkung innerhalb der Fraktionen war nicht gewährleistet.** Durch die **grosse Anzahl von Anträgen verkam die Beratung zu einem "Jekami"**, und auch die **Abstimmungen** waren teilweise recht **chaotisch**

– aus dem Nationalrat

8

4 Politik mit reaktivem Verhalten - Reformen erfordern proaktive Ausrichtung

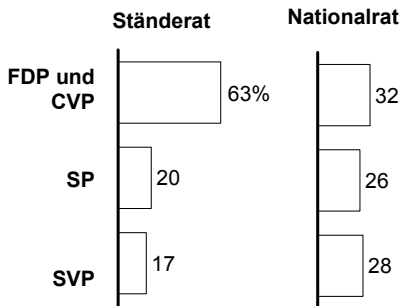


Typische politische Blockaden gegen Reformen

- **Meinungsverschiedenheit, z.B.**
"Der vorgelegte Bundesbeschluss enthält keine echten Zukunftsperspektiven"
- **Angst vor Machverlust, z.B.**
 - "Der Bundesrat wird in der neuen Legislatur parlamentarische Vorstösse noch eingehender danach beurteilen, ob sie mit dem Inhalt der Legislaturplanung übereinstimmen. Wo dies nicht der Fall ist, wird seine Haltung in der Regel ablehnend sein(Legislaturplanung)"
 - "... bloss allgemeine Formulierungen ..., die wenig bedeuten und alles offen lassen"
- **Keine Änderung von Bewährtem, z.B.**
"Deshalb bin ich der Auffassung, dass das vorherige System gar nicht so schlecht war"

5 Reformstau am politisch-administrativen System

Sitzverteilung in Räten (in %)



Keine 50% Mehrheit für Reformen möglich, falls SP oder SVP nicht unterstützen

Schwierigkeit der Konsensfindung unter den aktuellen Rahmenbedingungen



"Wenn der Nationalrat auf diesem Blockadekurs weiterfährt, ist die **Funktionsfähigkeit des Ständerates gefährdet** und klar auch **unser Zweikammersystem infrage gestellt**" – aus dem Ständerat

10

Thesenpräsentation

1. Politik

1.1. Fallbeispiel I: Legislaturplanung

1.2. Fallbeispiel II: Staatsleitungsreform

1.3. Zusammenfassung

2. Verwaltung

2.1. Fallbeispiel III: Verwaltungsreform/FLAG

2.2. Fallbeispiel IV: Stadt Passau

2.3. Zusammenfassung

11

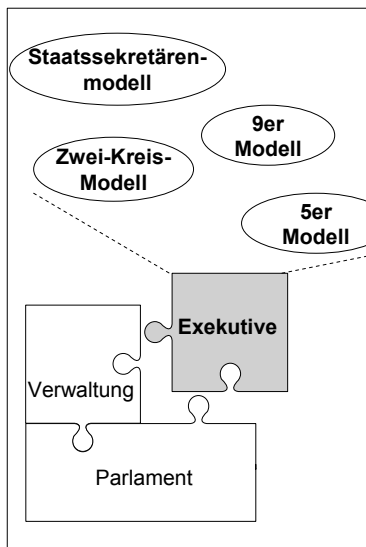
Übersicht Fallbeispiel Staatsleitungsreform

Ausgangslage und Ziele	Veränderung	Ergebnis
<ul style="list-style-type: none"> • Tiefgreifende Veränderungen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft setzen auch den Staat einem wachsenden Reformdruck aus • Reformen eingeleitet, um Exekutive zu stärken und handlungsfähiger zu machen 	<ul style="list-style-type: none"> • 1990: Einsetzung Arbeitsgruppe durch Bundesrat • 1996: Staatssekretären-Modell in der Volksabstimmung klar abgelehnt • 1997: Entwicklung weiterer Optionen für Staatsleitungsreform (z.B. Stellvertretermodell) • März 2004: <ul style="list-style-type: none"> – Aufstockung auf 9 Bundesräte (9er-Modell) im Ständerat angenommen – Nationalrat-Kommission schlägt generelle Rückweisung vor 	<ul style="list-style-type: none"> • Rückweisung der Staatsleitungsreform durch Nationalrat mit 140 zu 23 Stimmen • Kein Fortschritt verglichen mit 1990 • Prüfung einer Reform der Bundesverwaltung in Legislaturplanung 2003-2007 in Aussicht gestellt

Quelle: Zeitungsartikel, Parlamentsdebatte

12

1 Integrierter konzeptioneller Rahmen für Legislative, Exekutive und Verwaltung als Voraussetzung für erfolgreiche Reformen



1998: NZZ: Alles hängt miteinander zusammen

"In die Reformdiskussion müssten alle Organe einbezogen werden, die an der Staatsleitung beteiligt sind. ... Dreht man an einem Rad, löst dies weitere Bewegungen in der komplexen Staatsmechanik aus"

2004: aus der Nationalratsdebatte:

"Wenn im Moment tatsächlich eine Verwaltungsreform eingeleitet wird, **dann ist es wirklich sinnlos, dass wir gleichzeitig eine Staatsleitungsreform besprechen**, denn das hat ja einen ganz engen Zusammenhang ... **Dass man das im Gesamtkontext reformieren muss, war für mich eines der überzeugenden Argumente, weshalb ich auch für Rückweisung an den Bundesrat bin.**"

13

2 Kommunikation als Schlüssel zum Erfolg



- Neue Strukturen sind stark erklärungsbedürftig
- Involvierung aller Parteien notwendig; unterschiedliche Strategien erfordert
- Vorbildrolle entscheidend
- Nicht kompatible (Kommunikations-) Kulturen

Aus der Parlamentsdebatte 2004:

"Warum ist die Regierungsreform gescheitert ... Es ist kein Geheimnis, dass die Staatssekretärenvorlage in der Volksabstimmung schliesslich vielleicht gescheitert ist, weil **der Bundesrat die Sache mit zu wenig Herzblut vertreten hat**, weil er sich eben in eigener Sache reformieren musste. Hier liegt vielleicht auch ein Schlüssel zur Antwort auf die Frage, warum die Regierungsreform - wenigstens bis heute - nicht vom Fleck gekommen ist"

14

3 Reformpolitik als Herausforderung für das Milizsystem

Trotz Stärkung des Verwaltungsrates in der Wirtschaft im Rahmen der aktuellen Governance-Reformen...



... Regelung der "Verwaltungsrats-Rollen" in der Politik nicht klar geregelt

"Wenn wir sagen, die **Stärkung der politischen Führung** sei wichtig, wenn wir zugleich sagen, der Bundesrat sei von seinen **administrativen Aufgaben** zu entlasten, dann heisst das: weg von der departementalen Geschichte, hin zum Verwaltungsrat.

Diese Diskussion haben wir zum Teil geführt und haben an sich gesagt: **Nein, wir wollen weiterhin departementale Bundesräte.**

Wenn Sie einen ... Bundesrat [als Verwaltungsrat] haben, dann - muss ich Ihnen sagen - **bin ich mir nicht ganz sicher, was denn der überhaupt tut. Den brauchen wir auf alle Fälle nicht vollamtlich anzustellen "**

– aus der Parlamentsdebatte

15

4 Politik mit reaktivem Verhalten - Reformen erfordern proaktive Ausrichtung

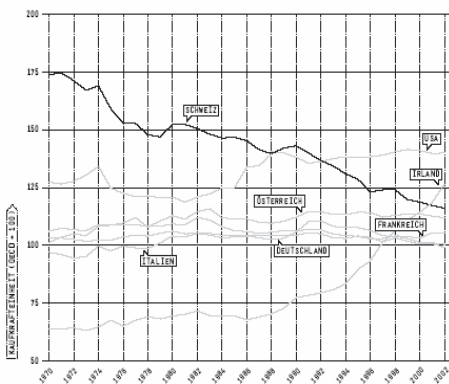
Sie müssen sehen, die lange Zeit und das Sich-nicht-festlegen-Können auf eine Variante gibt auch Anlass, zu sagen: Man hat es wahrscheinlich falsch angepackt, sonst hätte man viel früher eine Lösung gefunden. **Vierzig Jahre lang etwas reformieren zu wollen**, ist eher ein **Indiz** dafür - nicht ein Beweis, aber ein Indiz dafür -, **dass der Reformbedarf als nicht so riesig empfunden wurde**

– Bundesrat C. Blocher

16

5 Reformstau am politisch-administrativen System

BIP pro Kopf in Kaufpreiseinheiten - Schweizer Abstieg in die Durchschnittlichkeit



1997: René Rhinow, Ständerat und Professor für Staatsrecht, zur Staatsleitungsreform:

"Ohne Drucksituationen und ohne Mentalitätswandel in der Gesellschaft ist [das Politsystem Schweiz] tatsächlich **nicht mehr aus sich selbst reformierbar ...**

Es braucht den **entsprechenden Leidensdruck**. Solange ein Unternehmen Spitzenresultate erzielt, wird es auch nicht sofort alles ändern ...

Sind wir in der Lage zu handeln, auch wenn der Leidensdruck noch nicht so gross ist, oder muss er wirklich so stark werden, dass er mit sehr hohen Kosten verbunden ist?"

Thesenpräsentation

1. Politik
 - 1.1. Fallbeispiel I: Legislaturplanung
 - 1.2. Fallbeispiel II: Staatsleitungsreform
 - 1.3. Zusammenfassung**
2. Verwaltung
 - 2.1. Fallbeispiel III: Verwaltungsreform/FLAG
 - 2.2. Fallbeispiel IV: Stadt Passau
 - 2.3. Zusammenfassung

18

Zusammenfassung

Thesen	Legislaturplanung	Staatsleitungsreform
1 Integrierter konzeptioneller Rahmen als Voraussetzung für erfolgreiche Reformen	• Legislaturplanung als Instrument zur Verbesserung der Schnittstellen	• Schlechte Schnittstellenkoordination (keine Abstimmung mit Verwaltungsreform)
2 Kommunikation als Schlüssel zum Erfolg	• 15 stündige Debatte im Nationalrat ohne jegliches Resultat	• Bundesrat hat Vorlage nicht überzeugt vertreten
3 Reformpolitik als Herausforderung für das Milizsystem	• Überforderung der Parlamentarier mit Granularität der Planung	• Rolle des Parlaments, falls Bundesrat mehr als VR agiert
4 Politik mit reaktivem Verhalten - Reformen erfordern proaktive Ausrichtung	• Angst des Parlaments, sich durch Planung an Exekutive zu binden	• Keine Einigung seit 40 Jahren über konkrete Reformen
5 Reformstau am politisch-administrativen System	• Starke politische Antipoden erschweren Mehrheitsfindung	• Keine Machtverschiebungen möglich trotz Abstieg der Schweiz in Durchschnittlichkeit

19

Thesenpräsentation

1. Politik

- 1.1. Fallbeispiel I: Legislaturplanung
- 1.2. Fallbeispiel II: Staatsleitungsreform
- 1.3. Zusammenfassung

2. Verwaltung

- 2.1. Fallbeispiel III: Verwaltungsreform/FLAG
- 2.2. Fallbeispiel IV: Stadt Passau
- 2.3. Zusammenfassung

20

5 Thesen für das Themenfeld Verwaltung

- 1 Eine aktive Rolle der Politik ist Voraussetzung für den Reform Erfolg
- 2 Praktische Schwierigkeiten bei der Leistungs- und Wirkungsmessung behindern die Reformarbeit.
- 3 Die Politik hat ein gespaltenes Verhältnis zur Transparenz. Dadurch kann der Reform Erfolg beeinträchtigt werden.
- 4 Das Primat der Politik kann Reformen beeinträchtigen. Für die Politik steht nicht das Strategische im Vordergrund, sondern das Wichtige. Die Politik entscheidet selbst, was ‚wichtig‘ ist.
- 5 Im Konflikt zwischen politischer, rechtlicher und ökonomischer Rationalität hat die letztere das geringste Gewicht. Beim New Public Management steht die ökonomische Rationalität im Vordergrund.

21

Thesenpräsentation

1. Politik

- 1.1. Fallbeispiel I: Legislaturplanung
- 1.2. Fallbeispiel II: Staatsleitungsreform
- 1.3. Zusammenfassung

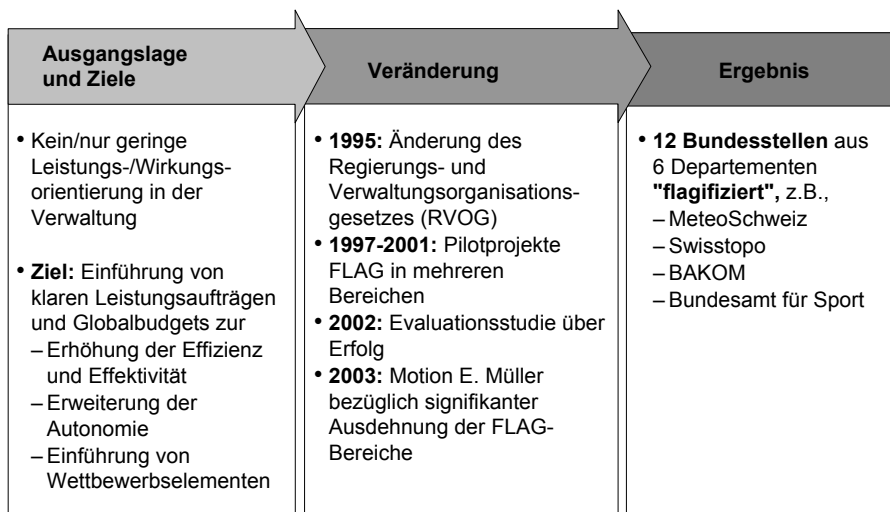
2. Verwaltung

2.1. Fallbeispiel III: Verwaltungsreform/FLAG

- 2.2. Fallbeispiel IV: Stadt Passau
- 2.3. Zusammenfassung

22

Übersicht Fallbeispiel FLAG (Führung durch Leistungsauftrag und Globalbudget)



23

1 Eine aktive Rolle der Politik als Voraussetzung für den Reformerfolg

Politik unterstützte
FLAG-Einführung von
Beginn weg

- 1995: **Parlament unterstützt Revision** des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)
 - Erkenntnis der Politik, dass auch Verwaltung einem stetigen Wandel unterliegt
 - Grundlage für 4-Kreise-Modell
- 1998: Konkrete Richtlinien zur Umsetzung erarbeitet durch **parlamentarische Arbeitsgruppe** (unterstützt durch Spezialisten aus Verwaltung und Wissenschaft)
- Schaffung je einer **stände- und nationalrätlichen FLAG-Subkommission** mit starker Einflussnahme auf ganzen Pilotprozess

Quelle: Diverse Zeitungsartikel und "Mit FLAG zeigt die Staatsführung Flagge", 2001

24

2 Praktische Schwierigkeiten der Leistungs- und Wirkungsorientierung (z.B. Steuerung über Finanzen für Politik einfacher)

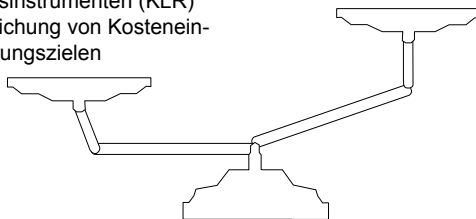
Positives

- Verfeinerung/Präzisierung der Leistungsaufträge über Zeit
- Entwicklung von Messinstrumenten (KLR)
- Erreichung von Kosteneinsparungszielen

Negatives

- Schwierigkeit der Messbarkeit der Leistung/Wirkung
- Leistungsaufträge zu stark durch Verwaltung "bottom-up" entwickelt (limitierte Einflussnahme Politik)
- Neue Formen der Bürokratie (z.T. rigide Reportingvorschriften)

- Positive Erfahrungen der FLAG-Pilote überwiegen
- Notwendige Verbesserung der Top-Down-Führung durch Parlament, um Akzeptanz der Leistungsorientierung zu erhöhen



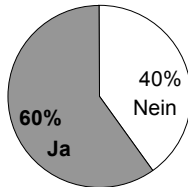
Quelle: NZZ 26.02.02 und "Mit FLAG zeigt die Staatsführung Flagge", 2001

25

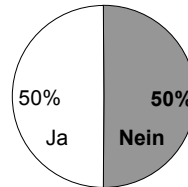
3 Problematik der Transparenz (Spannungsfeld zwischen Transparenz als Grundlage für Leistungsorientierung und Kosten/Aufwand dafür)

Befragung der Parlamentarier im Rahmen des FLAG-Evaluationsprozesses

"Fachlich mit den neuen Geschäften und den andersartigen Steuerungsprozessen überfordert"



"Bessere Steuerung der FLAG-Ämter möglich"

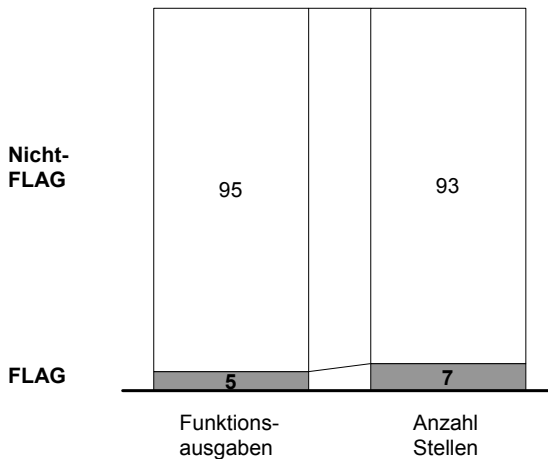


Quelle: NZZ 26.02.02 und "Mit FLAG zeigt die Staatsführung Flagge", 2001

26

4 Primat der Politik entscheidend für Reformverlauf (z.B., Inkrementalismus und Konsensorientierung)

100% = CHF 8.4 Milliarden 35'000 Stellen



- FLAG-Reichweite bisher nur inkrementell
- Motion von E. Müller für signifikante Ausdehnung
- Verdreifachung als Maximalziel von Bundesrat

Quelle: "Mit FLAG zeigt die Staatsführung Flagge", 2001

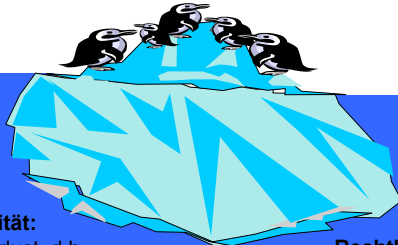
27

5

Im Konfliktfall ökonomische Rationalität mit geringstem Gewicht im Spannungsfeld von ökonomischer, rechtlicher und politischer Rationalität

Ökonomische Rationalität:

- Trotz Effizienzgewinnen, nur 12 FLAG-Amtstellen
- Keine FLAG-Amtstelle in brisanten politischen Themen (z.B. Erziehung)



Politische Rationalität:

- Angst vor Machtverlust, d.h., Wirkungskreis 1 im 4-Kreismodell möglichst gross halten
- Fortsetzung der "Politik via Eigentum" (M. Finger)

Rechtliche Rationalität:

- Detaillierte Eignungsprüfung mit vielfachen Argumenten zur Rückstellung der Flagifizierung

28

Thesenpräsentation

1. Politik

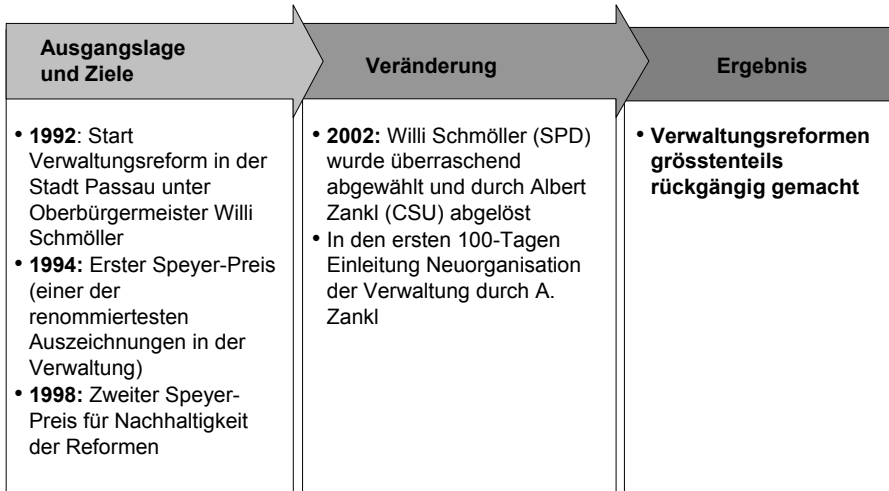
- 1.1. Fallbeispiel I: Legislaturplanung
- 1.2. Fallbeispiel II: Staatsleitungsreform
- 1.3. Zusammenfassung

2. Verwaltung

- 2.1. Fallbeispiel III: Verwaltungsreform/FLAG
- 2.2. Fallbeispiel IV: Stadt Passau**
- 2.3. Zusammenfassung

29

Übersicht Fallbeispiel Stadt Passau



Quelle: Passauer Neue Presse

30

1 Eine aktive Rolle der Politik als Voraussetzung für den Reformerfolg



Schmöller in der Passauer Neue Presse rückblickend in 2002 zur Verwaltungsreform:

"Für die 1992 unter dem Leitsatz 'Betroffene zu Beteiligten machen' begonnene Verwaltungsreform hat das Unternehmen Stadt **Passau** u.a. zweimal den so genannten Speyer-Preis der Hochschule für Verwaltungswissenschaften erhalten und die Bundesrepublik im Jahr 2000 in Lissabon bei der ersten Qualitätskonferenz für öffentliche Verwaltungen in der EU" vertreten. "Mehr betriebswirtschaftliches Denken, besserer Bürgerservice, Stärkung der Eigenverantwortung in der **Verwaltung** und ein kooperativer Führungsstil im Rathaus, damit haben wir **Passau** europaweit pionierhaft positioniert"

Oberbürgermeister von Passau Willi Schmöller als Protagonist für die Einführung von New Public Management

31

2 Praktische Schwierigkeiten der Leistungs- und Wirkungsorientierung

Obwohl Kosten- und Leistungsrechnung als ein zentrales Element vom Speyer-Preis-Komitee erwähnt ...

Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung auf Basis kaufmännischer Buchführung. Die Kosten der von der Verwaltung angebotenen "Produkte" und "Leistungen" werden bestimmbar.

Umsetzung der "dezentralen Ressourcen-Verantwortung".

Einbeziehung von Bürgern im Vorfeld von Planungen.

Scharfe Kritik der Opposition an praktischer Umsetzung der Leistungsorientierung

...spricht Zankl von einer "Finanztragödie" in Passau:

- So sei die Theorie der Verwaltungsreform des OB zwar mit Preisen überhäuft worden, in der Praxis sei sie aber mit "verheerenden finanziellen Folgen kläglich und vollständig gescheitert"
- Die Beamten seien zu Unternehmern gemacht worden, der OB habe ihnen allerdings keine Controlling- und Kostenmanagement-Organisation zur Seite gestellt. "
- Die Folge ist ein kaum mehr **durchschaubares Finanzchaos** von mehreren Dutzend Einzelhaushalten, die kaum noch jemand überblickt. Damit wurde die Geldverschwendung fast vorsätzlich provoziert."

Quelle: Passauer Neue Presse

32

3 Problematik der Transparenz (Spannungsfeld zwischen Transparenz als Grundlage für Leistungsorientierung und Kosten/Aufwand dafür)

Von: Zankl, Albert
Gesendet am: Montag, 1. Juli 2002 14:31
An: Stadtverwaltung
Betreff: Neue Organisationsstruktur der Stadtverwaltung ab 01.08.02

Albert Zankl: "Das erste und wichtigste Ziel ist die Konsolidierung der Finanzen"

Liebe Mitarbeiterinnen, liebe Mitarbeiter,

ich möchte Ihnen heute die neue Organisationsstruktur der Stadt Passau vorstellen. Ich habe mich entschlossen, ab 1. August 2002 die Anzahl der städtischen Organisationseinheiten **zu verringern**. Außerdem werde ich selbst ein Referat leiten

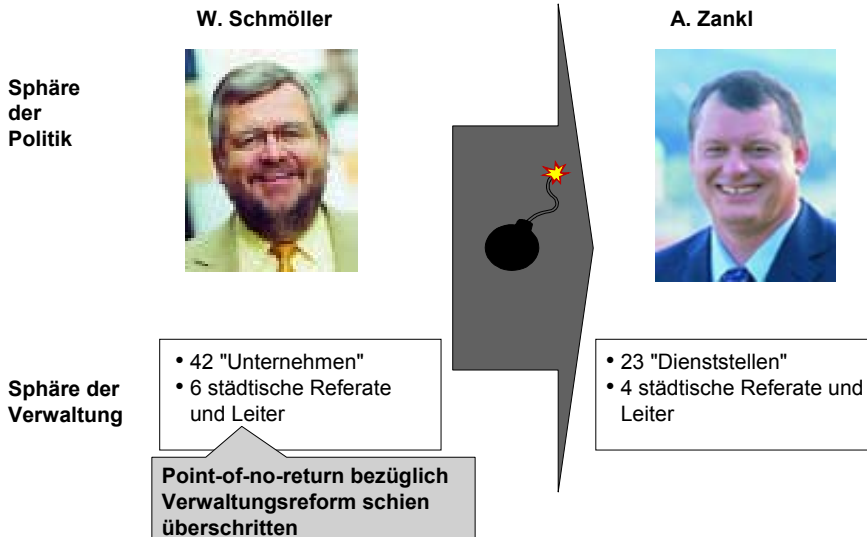
Die Änderung der neuen Organisationsstruktur wird viele positive Auswirkungen haben:

- eine **Straffung der Organisation** unserer Stadtverwaltung,
- eine erheblich Verkürzung der Informationswege,
- eine verstärkte Nutzung von Synergieeffekten sowie
- einen **effizienteren Einsatz** unseres **Personals**

Mit der neuen Organisationsstruktur **sollen Personalressourcen gewonnen werden**, um die natürliche Personalfuktuation in den nächsten Jahren möglichst auffangen zu können und den Anstieg der **Personalkosten zu dämpfen** ...

33

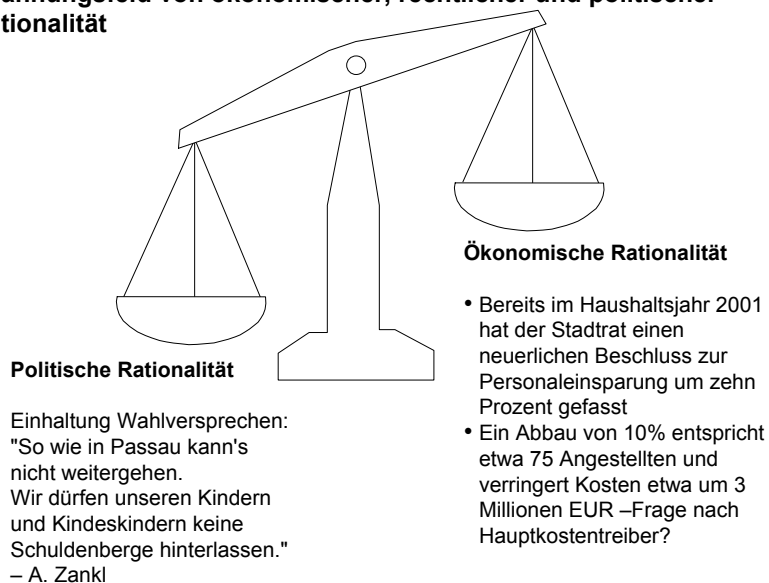
4 Primat der Politik entscheidend für Reformverlauf (z.B., kurzfristige Nutzenoptimierung)



Quelle: Passauer Neue Presse

34

5 Im Konfliktfall ökonomische Rationalität mit geringstem Gewicht im Spannungsfeld von ökonomischer, rechtlicher und politischer Rationalität



Quelle: Passauer Neue Presse, Team

35

Thesenpräsentation

1. Politik

- 1.1. Fallbeispiel I: Legislaturplanung
- 1.2. Fallbeispiel II: Staatsleitungsreform
- 1.3. Zusammenfassung

2. Verwaltung

- 2.1. Fallbeispiel III: Verwaltungsreform/FLAG
- 2.2. Fallbeispiel IV: Passau

2.3. Zusammenfassung

36

Zusammenfassung

Thesen	FLAG	Stadt Passau
1 Eine aktive Rolle der Politik als Voraussetzung für den Reformerfolg	• Starke Einflussnahme in FLAG-Piloten durch Politik gegeben	• Willi Schmöller als Protagonist für die Verwaltungsreform
2 Praktische Schwierigkeiten der Leistungs- und Wirkungsorientierung	• Leistungssteuerung wird als Machtverlust empfunden und deshalb nicht gefördert	• Opposition kritisiert Finanz- und Leistungssteuerung stark
3 Problematik der Transparenz	• Viele Parlamentarier sind von Transparenz überfordert	• Obwohl "best-practice" Verwaltung, radikale Umstellung durch Zankl aus Sparzwang
4 Primat der Politik entscheidend für Reformverlauf	• Politische FLAG-Obergrenze von 15% der Funktionsausgaben	• Albert Zankl hat grossteil der Reformen rückgängig gemacht
5 Im Konfliktfall ökonomische Rationalität mit geringstem Gewicht	• Keine brisante politische Themen bisher "flagifiziert"	• Einhaltung von Wahlversprechen als bestimmende Rationalität

37