

Dr. Peter Grünenfelder

## **Zeitgemässe Ausgestaltung der Führungsunterstützung**

Nicht im Handel

Beitrag aus:

### **Perspektive Staat**

Herausforderungen für staatliche Führungskräfte

Herausgegeben von

der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz und  
der Staatskanzlei Kanton Aargau

Zürich, 2008

Verlag Neue Zürcher Zeitung

# Zeitgemässe Ausgestaltung der Führungsunterstützung

PETER GRÜNENFELDER

## 1. Einleitung

Die traditionellen Aufgabenportfolios und Arbeitsinhalte der Staatskanzleien als zentrale Stabsstellen der Exekutive – und in einzelnen Kantonen auch der Legislative – vermögen die Anforderungen an eine zeitgerechte Führungsunterstützung zunehmend weniger zu erfüllen. Dies ist unter anderem begründet im historisch gewachsenen statischen Systemverständnis der Aufgabeninhalte einer Staatskanzlei. Dieses umfasst insbesondere die Organisation und Sicherstellung reibungsloser und formell korrekter Abläufe des Regierungsgeschäftsprozesses. Als zentrale Administrationsstelle ist die Staatskanzlei daher in der Tradition hauptsächlich für die Vor- und Nachbereitung der Regierungssitzungen zuständig, übt die Rechtsberatung des Regierungsrats aus und wirkt als Verbindungsstelle zum Kantonsparlament. Dieses traditionelle Aufgabenverständnis findet sich in zahlreichen kantonalen Gesetzestexten wieder,<sup>1</sup> obwohl sich die zentralen Stabsstellen zunehmend neuen Anforderungen stellen müssen.

Auch wenn es keine uniformen Lösungsansätze zur zukünftigen Ausgestaltung einer Staatskanzlei gibt – die föderale Staatsstruktur und die damit einhergehende Organisationsautonomie der Kantone stehen dem entgegen –, lassen sich doch Tendenzen erkennen, die die Aufgabeninhalte der zentralen Stabsstellen in den nächsten Jahren wesentlich prägen werden. Dies ist nicht zuletzt bedingt durch die zunehmenden Herausforderungen an die kantonale Politik im Zeitalter hoch dynamischer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher, aber auch technologischer Veränderungen. Diese Dynamik stellt die bisherigen Gestaltungsspielräume der nationalen und vorab der kantonalen Politik verstärkt infrage.<sup>2</sup> Anstelle der allgemeinen, alle Bedürfnisse abdeckenden staatlichen Leistungserbringung gilt es, mit einer gezielten Schwerpunktsetzung der staatlichen Aufgabeninhalte den kantonalen Handlungsspielraum und die Steuerungsmöglichkeiten auf die Entwicklung des Gemeinwesens aufrechtzuerhalten. Die mit der demografischen Entwicklung der Bevölkerung – alleine im Kanton Aargau wird sich die Zahl der über 65-Jährigen bis ins Jahr 2030 verdoppeln – verbundenen Fragestellungen hinsichtlich des staatlichen Leistungsspektrums wie auch der zunehmend nationale wie interkantonale Standortwettbewerb verlangen vermehrt eine gesamtheitliche Sichtweise bei der

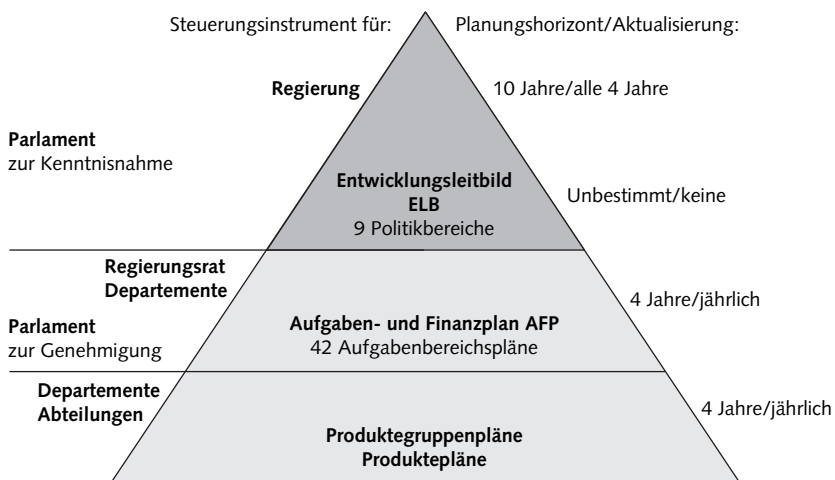
Staatslenkung, basierend auf abgestimmten Strategien und unterstützt von einem Planungsinstrumentarium, das eine zielgerichtete Beratung der politischen Entscheidungsträger ermöglicht. Diese Anforderungen haben wesentlichen Einfluss auf das Profil und das zukünftige Aufgabenspektrum der Staatskanzlei. Dass dabei der Föderalismus Schweizer Prägung den Kantonen in der Organisation ihrer Verwaltungsstrukturen ein Höchstmass an Autonomie gewährt, erlaubt eine rasche Anpassung der Aufgabeninhalte der Staatskanzleien und damit eine gezielte Weiterentwicklung der Führungsunterstützung.

## **2. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Planungshierarchien**

Im herkömmlichen Verwaltungssystem erfolgt die Festlegung der Staatsleistungen via Gesetzesvorgaben und unzählige Kontopositionen, der Inputsteuerung. Durch diese asymmetrische Information zwischen Mittelvergeber (Legislative) und Mittelverwender (Departement, Verwaltungseinheit) werden bei der Inputorientierung Anreize gesetzt, die für die Mittelverwender nicht immer attraktiv sind, um effizient und effektiv zu wirtschaften.<sup>3</sup> Die Inputorientierung erschwert die politische Prioritätensetzung bei der Festlegung des staatlichen Aufgabenportfolios, bedingt durch die Übersteuerung der Staatsentwicklung mittels Detailvorgaben. Die Bewältigung des administrativen Tagesgeschäfts steht denn auch vor der Auseinandersetzung mit relevanten Zukunftsfragen. Die Konsequenz ist, dass die Politik, insbesondere die Regierungspolitik, in diesem Steuerungssystem mehr reaktiv als proaktiv ausgerichtet ist.

Dagegen wird mit der Verknüpfung von Leistungen und Finanzen (auch in mittel- und langfristiger Perspektive), wie es die wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV postuliert, und durch die Fokussierung auf Arbeitsergebnisse durch Leistungsziele und Indikatoren<sup>4</sup> die Basis geschaffen, um eine zeitgemässe Führungsunterstützung durch die zentralen Stabsstellen zu ermöglichen. Dass die Umsetzungsintensität der WOV-Reformen in den Schweizer Kantonen weit vorangeschritten ist,<sup>5</sup> erleichtert die Implementation der neuen Führungsunterstützung. Denn mit der Anwendung des WOV-Systems einher geht der Aufbau eines strategischen Planungsinstrumentariums und einer Planungshierarchie mit einer Aggregation der Führungsinformation nach «oben». Die Systematisierung der staatlichen Ziele und Aufgaben reicht von der mehrjährigen politischen Planung bis zur jährlichen Budgetierung.<sup>6</sup> Am Beispiel des Kantons Aargau, wo die neuen Staatsleitungsinstrumente seit 2006 flächendeckend zum Einsatz kommen, charakterisiert sich dieses Planungssystem folgendermassen:

## Planungshorizonte und Zuständigkeiten Kanton Aargau



Quelle: Staatskanzlei Kanton Aargau.

Abbildung 1:  
Planungshierarchie Kanton Aargau.

In der Aargauer Planungshierarchie an oberster Stelle steht das Entwicklungsleitbild. Das Entwicklungsleitbild ist das strategisch-langfristige Planungsinstrument des Regierungsrats und beinhaltet die Hauptaussagen der Exekutive zu ihren politisch-strategischen Stossrichtungen mit der Festlegung von Prioritäten über einen zehnjährigen Entwicklungszeitraum hinweg. Das Entwicklungsleitbild wird jeweils zu Beginn der Legislaturperiode vom Regierungsrat neu vorgelegt. Die Legislative nimmt diese Langfriststrategien des Regierungsrats zur Kenntnis. Aus der Analyse der gegenwärtigen und zukünftigen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen werden Schwerpunkte gesetzt und daraus abgeleitet die verschiedenen kantonalen Tätigkeiten koordiniert. Das Entwicklungsleitbild legt damit die instrumentelle Basis für eine vorausschauende Regierungsarbeit.

Die Planungsperspektive von rund zehn Jahren ist Bestandteil des politischen Zeitbegriffs, der weit über das in privatwirtschaftlichen Unternehmen zunehmend in Kritik stehende Quartalsdenken hinausgeht.<sup>7</sup> Der Planungszeitraum einer Dekade ist deshalb auch als Aussage zu verstehen, dass Herausforderungen, denen ein Gemeinwesen von der Grösse des Kantons Aargau in den nächsten Jahren begegnen muss, nicht innerhalb weniger Monate gelöst werden können.

Ausgehend von der Langfristplanung, dem Entwicklungsleitbild, leitet der Aargauer Regierungsrat die Mittelfristplanung ab, den Aufgaben- und Finanz-

plan. Dieser umfasst einen Planungszeitraum von vier Jahren, wobei das Planjahr 1 das Budget darstellt. In 42 Aufgabenbereichen erfolgt die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen gemäss der WOV-Systematik. Gemäss dem Prinzip der rollenden Planung erfolgt die Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans, der von der Aargauer Legislative genehmigt werden muss, jährlich.

Verfeinert wird diese Planhierarchie schliesslich durch Produktgruppen- und Produktepläne, die auf Stufe Departement und Abteilung die politischen Zielvorgaben von Parlament und Regierung auf die operative Ebene «herunterbrechen».

### **3. Handlungsfelder der neuen Führungsunterstützung**

Die Handlungsfelder einer zeitgemässen Führungsunterstützung der Staatskanzleien für die (kantonalen) politischen Entscheidungsträger leiten sich aus dem veränderten Anforderungsprofil ab, dem sich die helvetischen Gliedstaaten heute gegenübersehen. Die Führungsunterstützung beruht nach Ansicht des Verfassers auf vier Pfeilern: einer strategischen, operativen, kommunikativen und rechtlichen Komponente.

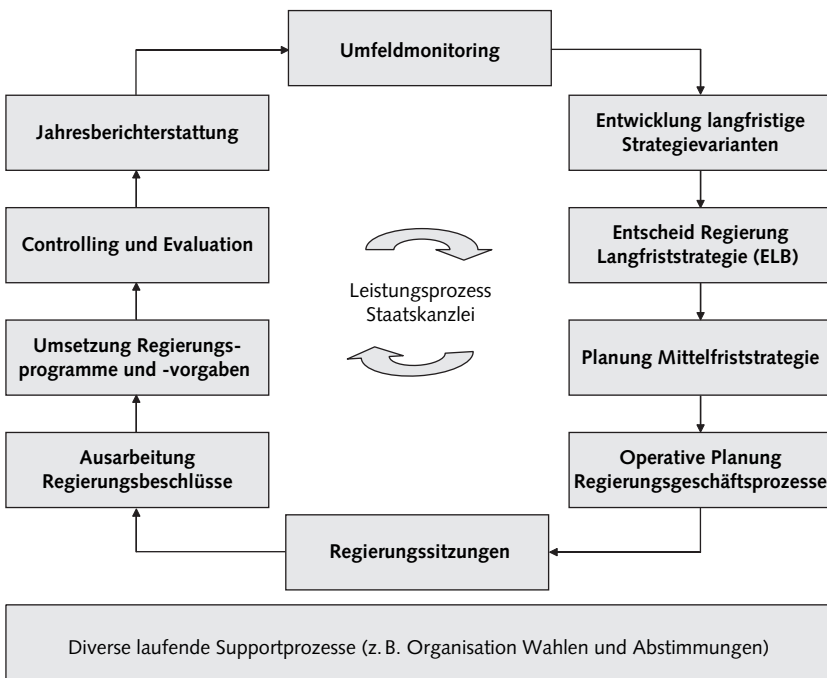
Eine zeitgemässe strategische Führungsunterstützung bedingt die Realisierung eines abgestimmten mittel- und langfristigen Planungssystems, ein laufendes Umfeldmonitoring und eine verstärkte interdepartementale Koordination der Planinhalte. Im Sinne einer Frühwarnfunktion gilt es, unliebsame Umfeldentwicklungen für die Exekutive rechtzeitig zu erkennen und Entwicklungen für den Kanton im Voraus aufzunehmen. Das Aufzeigen von sich abzeichnenden Entwicklungen rechtlicher Art ist auch die Aufgabe einer zeitgemässen rechtlichen Führungsunterstützung. Denn bisher beschränkten sich die Rechtsdienste von Exekutiven primär auf die Beratung der Kantonsregierung bezüglich der Rechtssprechungsfunktion.<sup>8</sup>

Die operative Führungsunterstützung muss sicherstellen, dass die Erkenntnisse des Umfeldmonitoring und die strategischen Vorgaben der Regierung sich in den Tätigkeiten und Schwerpunkten der nachgelagerten Verwaltungseinheiten wiederfinden. Dazu bedarf es einer Jahresgeschäftsplanung, die die Behandlung der strategischen Schwerpunkte der Regierung in konkreten departementalen Sachvorlagen unterjährig an den Regierungssitzungen ermöglicht. Und um die strategische Entscheidungsfindung der politischen Entscheidungsträger überhaupt erst sicherzustellen, muss die operative Führungsunterstützung (zeitlichen) Freiraum für exekutive Strategiefragen schaffen. Dies bedingt eine klare Begrenzung der Zahl der an der Regierungssitzung behandelten Regierungsgeschäfte und eine weitgehende Delegation von Kompetenzen in Detailfragen an die Departemente. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung erleichtert diese Delegation.

Die neue Art der Führungsunterstützung führt auch zu einer Anpassung

der herkömmlichen Regierungskommunikation. Anstelle der reaktiven Informationsgebung kann vielmehr – gestützt auf die Strategien der Regierung und auf die Geschäftsplanung – ein eigentliches Agenda Setting erfolgen. Der Exekutive wird es damit möglich, aktiv Themen im öffentlichen Diskurs vorzugeben, anstatt jeweils auf Forderungen von Partikularinteressenten reagieren zu müssen. Die öffentliche Diskussion kann sich damit vermehrt an den Inhalten der langfristig konzipierten Regierungspolitik ausrichten und mit der interessierten Bevölkerung kann eine Zukunftsdiskussion über relevante gesellschaftliche und politische Fragen geführt werden.<sup>9</sup>

Diese vier hauptsächlichen Eckpfeiler der neuen Führungsunterstützung sind – analog zur WOV-Systematik – als Prozess auszugestalten. Dieser bildet sich am Beispiel der Staatskanzlei des Kantons Aargau wie folgt ab:



Quelle: Staatskanzlei Kanton Aargau.

Abbildung 2:  
Leistungsprozess Staatskanzlei.

Im Folgenden soll auf die einzelnen Teilelemente vertieft eingegangen werden.

#### **4. Strategische Führungsunterstützung**

Ausgangspunkt der strategischen Führungsunterstützung, die eine Kernaufgabe der Staatskanzlei darstellt, ist das strategische Umfeldmonitoring. In der Aargauer Staatskanzlei werden von einem interdisziplinär zusammengesetzten Team rund 100 Informationsquellen (Wissenschaftsorgane und Forschungsinstitute, Behördeninformationen aus dem In- und Ausland, Think-tanks, Verbände und NGOs, Medien usw.) systematisch ausgewertet. Über die Ergebnisse des Umfeldmonitorings wird gegenüber der Regierung mehrmals jährlich Bericht erstattet. In dieser Berichterstattung werden für die Kantonsregierung relevante Hintergrundinformationen und langfristige Issues aufbereitet, um damit letztlich Gestaltungsspielraum für die kantonale Politik zu schaffen. Nach Politikfeldern geordnet, kann gezielt ein Handlungsbedarf aufgezeigt werden, der einen Beitrag zum Ausbau der kantonalen Kompetitivität und Standortattraktivität leistet.

Erkenntnisse aus dem Umfeldmonitoring fliessen in die Planungsgrundlagen ein und finden Verwendung bei der Erarbeitung von Entwicklungsleitbild und Aufgaben- und Finanzplan. Beim langfristigen Führungsinstrument des Aargauer Regierungsrats, dem Entwicklungsleitbild, findet vor der eigentlichen Zielfestlegung durch die Exekutive unter Prozessführung der Staatskanzlei denn auch eine umfassende Analyse der prognostizierten mehrjährigen Entwicklungen statt, indem neben der klassischen Stärken-Schwächen-Analyse und dem Chancen-Risiko-Raster auch anstehende Herausforderungen und der entsprechende Handlungsbedarf im Sinne von strategischen Varianten aufbereitet werden. Ziel ist, ein möglichst genaues Abbild der prognostizierten Entwicklungen und Trends abzugeben, um die Regierung in ihrer strategischen Führung des Kantons zu unterstützen.

Es ist in der Folge Aufgabe der Regierung, im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung die langfristigen Strategievorgaben aus den vorgelegten Varianten zu bestimmen. Durch die politische Priorisierung von strategischen Varianten kann das Primat der Politik sichergestellt werden.

Neben der Mitwirkung und Prozessgestaltung bei der Erarbeitung von Langfrist- und Mittelfristplanungen ist die Staatskanzlei als oberste Stabsstelle des Regierungsrats im Rahmen der strategischen Führungsunterstützung auch in das dazugehörige Controlling einzubeziehen. Dazu gehören insbesondere die Überprüfung der Strategiekonformität von Geschäften der Verwaltung mit den strategischen Lang- und Mittelfristvorgaben des Regierungsrats und das Sachcontrolling; ebenso sind mögliche Zielkonflikte transparent aufzubereiten. Und auch im Rahmen des verwaltungsinternen Mitberichtsverfahrens sind der Staatskanzlei strategische Controllingaufgaben zu übertragen. Im Kanton Aargau hält der diesbezügliche Erlass folgendes fest:

«Bei Geschäften von strategischer Bedeutung ist das Mitberichtsverfahren auch mit der Staatskanzlei durchzuführen; diese überprüft die Übereinstimmung des Geschäfts mit den verabschiedeten Planungsgrundlagen (Entwicklungsleitbild, Aufgaben- und Finanzplan sowie Planungsberichte).»<sup>10</sup>

## **5. Operative Führungsunterstützung**

Abgeleitet von den von der Regierung festgelegten strategischen Planungsvorgaben ist es Aufgabe der operativen Führungsunterstützung der Staatskanzlei, in enger Zusammenarbeit mit den Departementen die jährlichen Tätigkeitsschwerpunkte der Regierung zu koordinieren. Dabei ist sicherzustellen, dass für die grossen strategischen Projekte der Regierung auch entsprechend Beratungs- und Diskussionszeit an den wöchentlichen Regierungssitzungen vorhanden ist.

Zu diesem Zweck legt die Staatskanzlei Kanton Aargau am Ende des Vorjahres die Jahresplanung für das folgende Jahr vor. Diese Jahresplanung verschafft der Regierung einen Überblick über die wichtigsten Geschäfte des Referenzjahrs, die zusätzlich auf einer Zeitachse dargestellt werden. Die Jahresplanung konkretisiert die Planungen gemäss Aufgaben- und Finanzplan und betont das operative sowie das zeitliche Element. Die Aargauer Jahresplanung wird nicht rollend angepasst und stellt eine Momentaufnahme am Ende des Vorjahres dar. Sie liefert jedoch die Eckwerte für die Geschäfts- und Sitzungsplanung des Regierungsrats, die jeweils ein Quartal umfasst und von der Staatskanzlei zusammen mit den Departementsstäben wöchentlich aktualisiert dem Regierungsrat vorgelegt wird. Bei der Vorlage der Jahresplanung prüft die Staatskanzlei die Übereinstimmung der Planinhalte mit den Zielsetzungen des Aufgaben- und Finanzplans. Beurteilt wird dabei insbesondere, ob die von der Regierung vorgegebenen zentralen politischen Schwerpunkte sich als Sachgeschäfte in der Jahresplanung wiederfinden.

Die Geschäftsplanung unterscheidet sich von der Jahresplanung in Bezug auf Konkretisierungsgrad, Aktualisierung, Verbindlichkeit und Steuerungsmöglichkeiten. Sie informiert über die Beschlussart der Regierung (z. B. Ersterberatung, Ermächtigung Anhörung), gibt den geschätzten Zeitbedarf für die Behandlung während der Regierungssitzung wieder und umfasst einen dreimonatigen Planungsraum.

Ziel der Traktandenplanung für die Regierungssitzung – quasi das Endprodukt der operativen Führungsunterstützung der Staatskanzlei – muss sein, die Geschäfte bereits im Vorverfahren derart zu priorisieren, dass die Regierungstätigkeit auf strategisch und kommunikativ relevante Geschäfte fokussiert werden kann. Dies wird erleichtert durch eine straffe Traktandenplanung und eine begrenzte Zahl an zu behandelnden Geschäften im Regierungsrat. Der Schweizer Föderalismus führt allerdings dazu, dass die Art der Traktandierung wie

auch der zahlenmässige Umfang der der Regierung zum Beschluss vorgelegten Geschäfte von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt werden.<sup>11</sup> So behandeln die Kantonsregierungen Glarus, St. Gallen oder Schaffhausen zwischen 600 und 1200 Geschäfte im Jahr, Graubünden, Aargau und Zürich zwischen 1400 und 2000 Geschäfte, der Berner Regierungsrat rund 4000 und der Genfer Staatsrat gegen 14 000. Auch wenn diese absoluten Zahlen allein keine expliziten Aussagen über das Ausmass der Behandlung von strategischen Fragen an Regierungssitzungen zulassen, kann dennoch gefolgert werden, dass eine Begrenzung der traktandierten Geschäfte tendenziell eine stärkere Fokussierung auf Strategiefragen ermöglicht. In diesem Sinne sind die Staatskanzleien gefordert, unter gezielter Nutzung des rechtlichen Handlungsspielraums von WOV und durch eine weitgehende Kompetenzdelegation an die Departemente den Geschäftsumfang für die Regierungsratssitzungen derart zu konzentrieren, dass ausreichend Zeit geschaffen wird für die Behandlung der wesentlichen staatsleitenden Fragestellungen.

## **6. Rechtliche Führungsunterstützung**

Ein wesentlicher Pfeiler der Führungsunterstützung für die Exekutive stellt auch die Rechtsberatung dar. Traditionell beschränken sich die Rechtsdienste auf die Beratung der Regierung bezüglich Rechtsprechungsfunktion (Beschwerdeinstruktion zuhanden der Verwaltungsjustiz). Eine effektive rechtliche Führungsunterstützung für den Regierungsrat erfordert aber die Aufbereitung von Informationen, um die Exekutive frühzeitig über die Entwicklungen im rechtlichen Umfeld des Kantons informieren zu können. Die frühzeitige Information über die rechtlichen Umfeldentwicklungen soll dem Regierungsrat helfen, die politischen und vor allem rechtlichen Handlungsspielräume zu erkennen, diese so lange wie möglich zu wahren und rechtzeitig die notwendigen (Vor-)Entscheidungen zu fällen. Analog zum strategischen Umfeldmonitoring gilt es Einflussmöglichkeiten rechtzeitig zu erwägen und Entscheide unter Zeitnot zu vermeiden. Die Beobachtung der rechtlichen Umfeldentwicklungen kann als strategische Rechtsberatung definiert werden, während sich die Rechtsprechungsfunktion grundsätzlich auf operative Fragen konzentriert.

Das rechtliche Umfeld eines Kantons entwickelt und verändert sich nicht sehr rasch und häufig. Aus diesem Grund kann eine Berichterstattung an den Regierungsrat bzw. das Vorlegen der Ergebnisse der rechtlichen Umfeldentwicklung auf wenige Mal pro Jahr beschränkt werden.<sup>12</sup>

Der Rechtsreport soll die Berichterstattung an den Regierungsrat über geplante oder auch erst andiskutierte legislatorische Vorhaben auf Bundesstufe auflisten. Damit wird der Regierung die Möglichkeit gegeben, die kantonalen Interessen zeitgerecht in den Gesetzgebungsprozess auf eidgenössischer Ebene einzubringen. Wenn man bedenkt, dass zahlreiche legislatorische Vor-

haben des Bundes sich direkt von der EU-Rechtsetzung ableiten lassen, ist es zielführend, den Regierungsrat auch auf Entwicklungstendenzen der EU-Gesetzgebung und auf deren kantonale Auswirkungen aufmerksam zu machen. Das Monitoring muss aber auch in einem Benchmark die Entwicklungen jener Kantone auflisten, mit denen der Regierungsrat in direktem Standortwettbewerb steht. Ein rechtliches Umfeldmonitoring beinhaltet optimalerweise ebenso die Darstellung der Auswirkungen der aktuellen Rechtsprechung auf den Kanton und die Rechtswissenschaft als zusätzlich zu beobachtende Umfeldsektoren.

Die rechtliche Führungsunterstützung und das rechtliche Umfeldmonitoring sind damit Teil des Leistungsprozesses der Staatskanzlei. Im Kanton Aargau stellt denn auch der Rechtsreport kein eigenständiges Planungsinstrument dar, sondern dient vielmehr der zusätzlichen Informationsspeisung des Planungsprozesses und der Jahresplanung des Regierungsrats. Dabei wird sichergestellt, dass relevante Erkenntnisse aufgrund der rechtlichen Umfeldbeobachtung in den Aufgaben- und Finanzplan einfließen.

## **7. Kommunikative Führungsunterstützung**

Die zunehmende Medialisierung der Staatstätigkeit verlangt eine professionelle kommunikative Führungsunterstützung durch den obersten Regierungsstab. Die kommunikative Führungsunterstützung ist wesentlicher Bestandteil des integrierten Leistungsprozesses der Staatskanzlei. Um der Personalisierung und der damit teilweise zu beobachtenden Boulevardisierung der Medienberichterstattung entgegenzuwirken, muss die zentrale Kommunikationsstelle im Regierungsstab dafür besorgt sein, dass die offizielle Information nicht personalisiert, sondern im Sinne des Gesamtregierungsrats sachbezogen ausgestaltet wird. Die kommunikative Führungsunterstützung kann damit einen wirksamen Beitrag leisten zur Stärkung des Images der Kollegialregierung gegenüber der Öffentlichkeit. Mit einer zentralen Ausgestaltung der Kommunikation der Exekutive wird die Einheitlichkeit des regierungsrätlichen Auftritts gefördert. Die Leitung der zentralen Kommunikation unterstützt damit, insbesondere wenn sie auch noch die Rolle des Regierungssprechers bzw. der Regierungssprecherin ausübt, die Wahrnehmung des Kollegialitätsprinzips gegenüber der Öffentlichkeit. Demgegenüber kann eine rein dezentrale bzw. departementale Ausgestaltung der Kommunikation zu einer verstärkten personenbezogenen Berichterstattung führen und das Risiko beinhalten, dass das Konkurrenzverhalten zwischen den Departementen und ihren Exponenten vermehrt in der Öffentlichkeit thematisiert wird.

Nichtsdestotrotz ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Kommunikationsverantwortlichen der Departemente und jenen in der Staatskanzlei nötig. Um eine solche zu ermöglichen, sind aber die Aufgabeninhalte

klar zu definieren. Während die zentrale Kommunikationsstelle die Verantwortung für die Regierungskommunikation und für die Konformität mit der Politik des Gesamtrégierungsrats trägt, sind die Kommunikationsverantwortlichen der Departemente zuständig für die Kommunikation und deren Qualitätssicherung gemäss den Vorgaben ihrer Departementsvorsteher, die im Einklang mit der Gesamtrégierungspolitik ausgeführt wird.<sup>13</sup>

Der integrierte Leistungsprozess der Führungsunterstützung muss sicherstellen, dass die Staatskommunikation in der von der Staatskanzlei verantworteten Mittelfristplanung wie auch in der Geschäftsplanung entsprechend berücksichtigt wird. In diesem Sinne ermöglicht insbesondere die Geschäftsplanung, die einen Planungszeitraum von mehreren Monaten umfasst, das frühzeitige Setzen von kommunikativen Schwerpunkten der Regierungstätigkeit. Der Rhythmus der Regierungsgeschäfte wird folglich zum Rhythmus der Informationspolitik, und nicht umgekehrt. Dies wiederum ermöglicht erst das Agenda Setting des Regierungsrats, indem die Exekutive Kommunikationsmassnahmen lange im Voraus planen kann. Nach Lancierung der Kommunikation kann sich so phasengerecht eine breite politische und öffentliche Diskussion anschliessen.

### **8. Institutioneller Partner der Staatskanzlei**

Im System der wirkungsorientierten Verwaltungsführung mit der konsequenten Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen ist die Staatskanzlei auf eine enge Zusammenarbeit mit dem Finanzdepartement angewiesen. Wie in Kapitel 4 dargestellt, trägt die Staatskanzlei bei der Anwendung von WOV die Verantwortung für das Sachcontrolling, das dafür besorgt ist, dass den strategischen Vorgaben der Regierung Rechnung getragen wird. Demgegenüber ist das Finanzdepartement für das Finanzcontrolling in den einzelnen Departementen unter rechtlichen, buchhalterischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zuständig. Auch bei der Erarbeitung der Mittelfristplanungen ist mit WOV eine Verbindung von Aufgaben und Finanzen gegeben. So werden beispielsweise im Kanton Aargau mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) oder im Kanton Zürich im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) für einen Planungszeitraum von vier Jahren politische Vorgaben für Leistungen und Aufgaben gleichzeitig mit Finanzvorgaben erlassen.

Konsequenterweise erfolgt denn auch eine enge Zusammenarbeit der Organisationen, die für die Aufgaben (Staatskanzlei) und die Finanzen (Finanzdepartement) zuständig sind. Im Kanton Aargau zeigt sich dies nicht zuletzt darin, dass der Aufgaben- und Finanzplan vom Finanzdepartement gemeinsam mit der Staatskanzlei dem Regierungsrat zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Gefördert durch die Implementierung von WOV stellt damit das Finanzdepartement den institutionellen Partner der Staatskanzlei inner-

halb des politisch-administrativen Systems dar. Diese institutionelle Partnerschaft ist auch international gegeben: In Australien beispielsweise übt der zentrale Regierungsstab primär koordinierende und strategische Tätigkeiten aus, wogegen das Treasury die Finanzpolitik verantwortet. Auch in Grossbritannien werden aufgrund der engen institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen dem zentralen Regierungsstab und dem Treasury Haushalts- und Aufgabenzielscheidungen parallel gefällt.

### **9. Weiterentwicklung der Kompetenzen der obersten Stabsleitung**

Die dargestellte Entwicklung des Aufgabenportfolios der zentralen Stabsstelle führt konsequenterweise auch zu einer Weiterentwicklung der Kompetenzen des Leiters bzw. der Leiterin der Staatskanzlei.<sup>14</sup> Durch die mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verbundene stärkere Zielorientierung des Verwaltungshandelns bestimmt die Kompetenz zur Strategieentwicklung und zur Prozessorientierung zunehmend das Handlungsprofil.<sup>15</sup>

Das juristische Fachwissen, in der Vergangenheit vordringliche Kompetenz zur Aufgabenwahrnehmung, steht zunehmend weniger im Vordergrund; dagegen ist betriebswirtschaftliche Kompetenz verstärkt gefordert. Von politischer Seite wird denn auch verstärkt gefordert, dass der oberste Stabsstellenleiter zu einem strategisch denkenden und handelnden Public Manager wird,<sup>16</sup> verbunden mit kommunikativen Fähigkeiten. Dies bedeutet nicht per se eine hohe Medientauglichkeit – über diese Fähigkeit sollten prioritär die politischen Repräsentanten verfügen –, sondern vielmehr das Verständnis für die Belange der Kommunikation der öffentlichen Hand und die Fähigkeit, Kommunikationsmassnahmen und -instrumente gezielt und zugunsten der Regierung einzusetzen.

Langfristige Entwicklungen und Trends antizipativ zu erkennen und diese dem Regierungsrat in geeigneter Form zu unterbreiten, sind grundlegende Fähigkeiten, die die Staatskanzlei und deren Leitung für die Exekutive erbringen können muss. Abgeleitet von den zukünftigen Entwicklungen sind Zielplanungen gemäss den WOV-Prinzipien ergebnisorientiert zu definieren. Der Staatsschreiber arbeitet als strategischer Manager dabei in einem politischen Umfeld, weshalb das notwendige politische Sensorium bei der Entwicklung von Zielsetzungen gegeben sein muss.

Der betriebswirtschaftlichen Optik von WOV, die auf Rentabilität, Kostenminimierung und Kundennutzen abzielt und die Wirksamkeit der Politik unterstützen soll, steht die politische Optik gegenüber, die über das ökonomische Denken hinausgeht und in einem pluralistischen Meinungsbildungsprozess verläuft. Gerade die Leitung der Staatskanzlei kann mit fundierten strategischen Planungsgrundlagen das ergebnisorientierte Denken fördern und verstärkt dazu beitragen, die Diskussion über die Ausrichtung der Staatsaktivitätä-

ten zu verwesentlichen und das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung zu versachlichen.

### *Anmerkungen*

- 1 Vgl. dazu beispielhaft Kanton Bern, Verordnung über die Organisation des Regierungsrates (Organisationsverordnung RR; OrV RR) vom 18. Oktober 1995.
- 2 Vgl. zur Abnahme der Gestaltungsräume der nationalen Politik am Beispiel der Technologiepolitik u. a. Frieder Meyer-Krahmer, «Innovations- und Technologiepolitik», in: Frank Gerlach und Astrid Ziegler (Hrsg.), *Neue Herausforderungen der Strukturpolitik*, Marburg 2004, S. 181 ff.
- 3 Kuno Schedler und Isabella Proeller, *New Public Management*, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 58.
- 4 Zu den Schwerpunkten der New Public Management-Reformen vgl. Patrick Dunleavy und Christopher Hood, «From Old Public Administration to New Public Management», in: *Public Money and Management*, 14. Jahrgang, 2004, Nr. 3, S. 9–16.
- 5 Vgl. Übersicht von Adrian Ritz, «10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen – Eine Bilanz aus Sicht von Legislative und Exekutive», S. 50, in: Andreas Lienhard et al., *10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*, Bern/Stuttgart/Wien 2005, S. 47–67.
- 6 Vgl. Daniel Brühlmeier et al., *Politische Planung – Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern/Stuttgart/Wien 2001, S. 63 ff.
- 7 Vgl. zur aktuellen Diskussion Günter-Stewens und Matthias Brauer, «Zwischen Quartalsdenken und Langfristorientierung – Das Topmanagement im Clinch zwischen gegensätzlichen Anforderungen», in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 97 vom 26./27. April 2008, S. 33.
- 8 Peter Grünenfelder, «Erneuerung von Staatskanzleien zur effektiven Führungsunterstützung an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung», S. 75, in: Norbert Thom und Adrian Ritz, *Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 3. Auflage 2006, Wiesbaden 2006, S. 72–75.
- 9 Im langfristig konzipierten Bildungsreformprojekt «Bildungskleeblatt» des Aargauer Regierungsrats führten das Aargauer Departement Bildung, Kultur und Sport und der Aargauer Bildungsdirektor von Dezember 2006 bis Sommer 2008 rund 120 Informationsveranstaltungen mit etwa 20 000 interessierten Personen durch.
- 10 Auszug Verordnung über das Rechnungswesen und die übrige Führungsunterstützung (VRF) vom 29. Juni 2005, Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts (SAR) 612.113.
- 11 Quelle: Staatskanzlei Kanton Bern, Umfrage des Kantons Aargau, *Geschäftsprozesse der Exekutive; Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Sitzungen des Regierungsrats*, Bern, 16. März 2005.
- 12 Quelle: Staatskanzlei Kanton Aargau, Rechtsdienst des Regierungsrates, Bericht zum Rechtsreport (Strategische Rechtsberatung, rechtliches Umfeldmonitoring), Aarau, Juni 2005.
- 13 Quelle: Staatskanzlei Kanton Aargau, Kommunikationsdienst des Regierungsrats, Aarau, Januar 2005.
- 14 Vgl. auch Ernst Buschor, «Die Rolle der Staatskanzlei im Rahmen des New Public Management», S. 57, in: *Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums «100 Jahre Schweizerische Staatschreiberkonferenz»*, Chur 2000, S. 53–64.

- 15 Vgl. Manuela Schären, *Führen von Führungskräften – Spezifische Führungskompetenzanforderungen an das Topkader im öffentlichen Sektor*, Bern 2004, S. 91.
- 16 Vgl. Felix Gutzwiller, «Ein strategisch handelnder oberster Berater ist gefragt – Das Anforderungsprofil für die zukünftige Leitung der Bundeskanzlei», in: *Neue Züricher Zeitung* Nr. 192, 21. August 2007, S. 16.