

Strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung

**Pius Landolt
Isabelle Zuppiger Ritter**

Projektarbeit der Universität St. Gallen Hochschule für
Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG)
zur Erlangung des Titels Executive MBA HSG

Pius Landolt

Leiter Koordination und Controlling
Departement Bildung, Kultur und Sport
des Kantons Aargau
Bachstrasse 15
5001 Aarau
pius.landolt@alumni.unisg.ch

Isabelle Zuppiger Ritter

Leiterin Berufs- und Studienberatung
Bildungs- und Kulturdepartement
des Kantons Luzern
Winkelriedstrasse 35
6002 Luzern
isabelle.zuppigerritter@alumni.unisg.ch

*Die Projektarbeit wurde begleitet und
genehmigt auf Antrag von Herrn*

Prof. Dr. Dres h.c. Rolf Dubs

Universität St. Gallen
Institut für Wirtschaftspädagogik
Dufourstrasse 40
9010 St. Gallen
rolf.dubs@unisg.ch

St. Gallen 2005

Inhaltsverzeichnis

1.	Management Summary	6
2.	Einleitung.....	7
2.1	Ausgangslage	7
2.2	Fragestellungen	7
2.3	Vorgehen	7
Teil I: Modelle		
3.	Das neue St. Galler Management-Modell und seine Anwendung auf die Führung von öffentlichen Bildungseinrichtungen.....	9
3.1	Das neue St. Galler Management-Modell.....	9
3.2	Anwendung des neuen St. Galler Management-Modells auf die Führung von öffentlichen Bildungseinrichtungen	11
3.2.1	Umweltsphären.....	11
3.2.2	Anspruchsgruppen und Interaktionsthemen zwischen einer Unternehmung und ihren Anspruchsgruppen	11
3.2.3	Ordnungsmomente.....	13
3.2.4	Prozesse.....	15
3.2.5	Entwicklungsmodi einer Unternehmung	17
4.	Strategie und Strategieentwicklung.....	19
4.1	Strategie	21
4.1.1	Anspruchsgruppen und Bedürfnisse	21
4.1.2	Leistungsangebot	22
4.1.3	Fokus der Wertschöpfung	23
4.1.4	Kooperationspartner	24
4.1.5	Kernkompetenzen	24
4.2	Strategieprozess.....	25
4.2.1	Initiierung.....	26
4.2.2	Positionierung.....	27
4.2.3	Wertschöpfung	32
4.2.4	Veränderung.....	34
4.2.5	Performance Messung	35
Teil II: Praktische Anwendung		
5.	Aufgaben- und Finanzplan als Ergebnis (AFP)	38
6.	Entwicklung des Aufgaben und Finanzplans.....	41
6.1	Initiierung	41
6.1.1	Pragmatischer Ansatz	41
6.1.2	Systematischer Ansatz	42
	Bezugsrahmen GMN.....	42
	Dokumentation des Strategieprozesses.....	43
6.2	Umweltentwicklung: Sphären	44
6.2.1	Pragmatischer Ansatz:	44
6.2.2	Systematischer Ansatz	44
	Umfeldanalyse BKS.....	44
	Legitimations-Bedarfs-Portfolio	45
	Versorgungsintensitäts-Portfolio.....	47
6.3	Umweltentwicklung: Anspruchsgruppen.....	47
6.3.1	Pragmatischer Ansicht.....	47
6.3.2	Systematischer Ansatz	48
	Relevanz-Portfolio der Anspruchsgruppen.....	48
6.4	Unternehmensanalyse.....	49
6.4.1	Pragmatischer Ansatz	49
6.4.2	Systematischer Ansatz	49
	Sieben-S-Modell.....	49

Verzeichnisse

6.4.3	Integrierte Analyse.....	50
6.5	Leistungsangebot	50
6.5.1	Pragmatischer Ansatz	50
6.5.2	Systematischer Ansatz	51
	Wirkung und Leistung.....	51
	Leistungsabbau	52
6.6	Fokus der Wertschöpfung / Kernkompetenzen / Kooperationspartner.....	53
6.6.1	Pragmatischer Ansatz	53
6.6.2	Systematischer Ansatz	53
	Kaufkraft-Wahlkompetenz-Portfolio.....	53
	Kernkompetenz-Steuerungsbedarfs-Portfolio	55
6.7	Veränderung.....	56
6.7.1	Pragmatischer Ansatz: Plankaskade.....	56
6.7.2	Systematischer Ansatz: Umsetzung Teilautonome (Mittel-) Schule.....	56
6.8	Performance Messung	57
6.8.1	Pragmatischer Ansatz	57
6.8.2	Systematischer Ansatz	57
6.9	Prozessführung	58
6.10	Zusammenfassung	59

Teil III: Vergleich Modelle–Praktische Anwendung

7.	Kritische Würdigung	63
7.1	Praxistauglichkeit der Modelle	63
7.2	Lehren aus der Modellanwendung für die Praxis	64
7.3	Kultur des Wandels.....	64
8.	Schlusswort	66
9.	Anhang.....	67
9.1	Anhang: Aufgaben- und Finanzplan Mittelschulen Kanton Aargau (Muster).....	68
9.2	Anhang: Raster zur Überprüfung von Aufgaben und Leistungen	71
9.3	Anhang: Wertschöpfungskette Lehrmittelverlag Kanton Aargau	74
9.4	Arbeitspapier: Ziele und Indikatoren zur Steuerung der Schulen und der Schulabteilungen des BKS im Rahmen der WOV	75
10.	Literatur	83
11.	Personen- und Stichwortverzeichnis	86

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Das neue St. Galler Management-Modell	10
Abbildung 2:	Der «Produktionsprozess» im politisch-administrativen System.....	17
Abbildung 3:	Integration von Politik und Management	19
Abbildung 4:	Zirkulärer Wirkungszusammenhang zwischen Strategie und Strategieentwicklung	20
Abbildung 5:	Differenzierung von Bürgerrollen und staatlicher Legitimation.....	22
Abbildung 6:	Zusammenspiel von kurz-, mittel- und langfristiger Planung.....	39
Abbildung 7:	Legitimations-Bedarfs-Portfolio	45
Abbildung 8:	Versorgungsintensitäts-Portfolio	47
Abbildung 9:	Relevanz-Portfolio der Anspruchsgruppen.....	48
Abbildung 10:	7-S-Modell	49
Abbildung 11:	Baumstruktur Steuerungsbereiche.....	51
Abbildung 12:	Kaufkraft-Wahlkompetenz-Portfolio.....	54
Abbildung 13:	Kernkompetenz-Steuerungsbedarfs-Portfolio	55

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht Strategieentwicklung in Staat und Verwaltung	25
Tabelle 2: Bezugsrahmen zur Gestaltung der Initiierung	26
Tabelle 3: Service public im Kontext der Güterwelt.....	29
Tabelle 4: Übersicht Positionierung.....	31
Tabelle 5: Übersicht Wertschöpfung	33
Tabelle 6: Bezugsrahmen zur Gestaltung der Veränderungsarbeit	34
Tabelle 7: Steuerungssystem.....	35
Tabelle 8: Übersicht Elemente und Begriffe der kurz- und mittelfristigen Planung im Kanton Aargau	38
Tabelle 9: Aufgaben- und Finanzplan AFP Kanton Aargau	40
Tabelle 10: Katalog der strategischen Themen im Schulbereich im Kanton Aargau	42
Tabelle 11: Bezugsrahmen zur Gestaltung der Initiierung	43
Tabelle 12: SWOT-Analyse.....	50
Tabelle 13: Wirkungs-Leistungs-Analyse	52
Tabelle 14: Modell für den Einführungsprozess einer teilautonomen Schule	57
Tabelle 15: Verknüpfung Aufgaben- und Finanzplan und Strategieentwicklungsprozess	61

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Aufgaben- und Finanzplan
ALUP	Aufgaben- und Leistungsüberprüfung, Kanton Aargau
BKS	Departement Bildung, Kultur und Sport, Kanton Aargau
BSC	Balanced Scorecard
EFQM®	European Foundation for Quality Management
ELB	Entwicklungsleitbild, Kanton Aargau
GMN	General Management Navigator®
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
IFAP	Integrierter Finanz- und Aufgabenplan, Kanton Luzern
KEF	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, Kanton Zürich
MAR	Maturitätsanerkennungsreglement
MIS	Managementinformationssystem
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (Bund - Kantone)
NGO	Non-Governmental Organisation
NPM	New Public Management
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development
SGE	Strategische Geschäftseinheit
SGF	Strategisches Geschäftsfeld
SWOT	Strength-Weaknesses-Opportunities-Threats
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1. Management Summary

Die öffentlichen Verwaltungen stehen unter einem hohen politischen Druck, unterschiedliche Bedürfnisse in der Gesellschaft zu befriedigen. Gleichzeitig steigen die Staatsquote und die Verschuldung der öffentlichen Hand. Als Reaktion auf chronische Budgetdefizite werden Entlastungsprogramme eingeleitet. Zum Umgang mit den Herausforderungen in der öffentlichen Verwaltung werden Verfahren und Instrumente benötigt, die eine angemessene Reaktion auf Umweltentwicklungen im Rahmen der vorhandenen Ressourcen erlauben. Übergeordnet auf die Verfahren und Instrumente, braucht es ein umfassendes Management-Modell für die öffentliche Hand. Denn die Qualität der Führung in allen Bereichen und auf allen Stufen staatlicher Institutionen ist von grösster Bedeutung für die Entwicklung der Gesellschaft.

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem strategischen Management in der öffentlichen Verwaltung. Dabei werden die folgenden *Fragen* thematisiert:

- Wie erfolgt das strategische Management in der öffentlichen Verwaltung? Welche Instrumente werden dafür eingesetzt?
- Können das neue St. Galler Management-Modell und die Anwendung des General Management Navigators (GMN) die bisherigen Instrumente zur Führung von staatlichen Institutionen, insbesondere die Führung von öffentlichen Bildungseinrichtungen, unterstützen?

Zur Beantwortung der Fragestellungen wird im *ersten Teil* der Arbeit zuerst das neue St. Galler Management-Modell kurz beschrieben. Den beiden Elementen Strategie und Strategieentwicklung widmet sich ein eigenes Kapitel eingehend. Der Strategieentwicklungsprozesses wird mithilfe des General Management Navigator strukturiert und erläutert.

Analog wird im *zweiten Teil* der Arbeit vorgegangen. Als Ausgangspunkt des 4. Kapitels dient der Aufgaben- und Finanzplan (AFP), der einen konkreten Anlass für verschiedene staatliche Instanzen bietet, sich mit strategischen Fragen auseinander zu setzen. Er ist das zentrale kurz- und mittelfristige Instrument zur politischen Planung. Anhand der Strategiedefinition des soll der strategische Gehalts des AFP überprüft werden. Mit dem General Management Navigator wird in Kapitel 5 die konkrete Erarbeitung eines AFP aufgezeigt.

Im *dritten Teil* werden in Kapitel 6 die Modelle und ihre praktische Anwendung einander kritisch gegenübergestellt. Einerseits wird die Praxistauglichkeit der Modelle beurteilt und andererseits geprüft, welche Lehren aus der Modellanwendung für die Praxis zu ziehen sind. Zudem werden die kulturellen Voraussetzungen für die Anwendung der Modelle diskutiert.

Zum Schluss wird die Arbeit kritisch gewürdigt. Die wichtigsten *Resultate* sind:

- Das neue St. Galler Management-Modell eignet sich gut für den Einsatz in einer öffentlichen Verwaltung, der General Management Navigator nur bedingt.
- Die Unterschiede von Staat und Unternehmen müssen in den Modellen begrifflich klar gefasst werden.
- Die Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird von solchen Modellen unterstützt, umgekehrt bedingen diese WOV. Der AFP ist gemessen an den Modellen ein taugliches strategisches Instrument.
- Der Erfolg des strategischen Managements ist entscheidend abhängig von der (Führungs-) Kultur in Staat und Verwaltung.

Auf welche Arbeiten zum Thema strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung sich die Projektarbeit stützt, zeigt die ausführliche Literaturliste im Anhang. Im Anhang finden sich zudem weitere strategische Instrumente aus der Praxis.

2. Einleitung

2.1 Ausgangslage

Es besteht ein hoher politischer Druck, unterschiedliche Bedürfnisse in der Gesellschaft zu befriedigen. Der Staat reagiert darauf mit der Schaffung von neuen Produkten und mit der Differenzierung von bestehenden Produkten. Dies dürfte der Hauptgrund sein für die steigende Staatsquote und die steigende Verschuldung der öffentlichen Hand. Als Folge von chronischen Budgetdefiziten werden Entlastungsprogramme eingeleitet, die meist nur eine staatliche Ebene *entlasten*, die tieferen Ebenen oder die Bürgerinnen und Bürger indes *belasten*. Häufig werden auch lineare Aufwandreduktionen in den Budgets vorgenommen.

Oberstes Ziel der Entlastungsprogramme ist die Reduktion der Staatsquote. Damit wird aber die Frage nach der angemessenen Reaktion auf die unterschiedlichsten Bedürfnisse in der Gesellschaft nicht beantwortet. Zum Umgang mit den Herausforderungen in der öffentlichen Verwaltung werden Verfahren und Instrumente benötigt, die eine angemessene Reaktion auf Umweltentwicklungen im Rahmen der vorhandenen Ressourcen erlauben. Den Verfahren und Instrumenten übergeordnet, braucht es ein umfassendes Management-Modell für die öffentliche Hand. Denn die Qualität der Führung in allen Bereichen und auf allen Stufen staatlicher Institutionen ist von grösster Bedeutung für die Entwicklung der menschlichen Gesellschaft.

2.2 Fragestellungen

Diese Projektarbeit soll die folgenden Fragestellungen beantworten:

- *Wie erfolgt das strategische Management in der öffentlichen Verwaltung? Welche Instrumente werden dafür eingesetzt?*
- *Können das neue St. Galler Management-Modell und die Anwendung des General Management Navigators (GMN) die bisherigen Instrumente zur Führung von staatlichen Institutionen, insbesondere die Führung von öffentlichen Bildungseinrichtungen, unterstützen?*

2.3 Vorgehen

Zur Beantwortung der Fragestellungen wird im Teil I das neue St. Galler Management-Modell beschrieben. Im Anschluss daran wird die Anwendung des Modells auf Institutionen der öffentlichen Hand, insbesondere auf öffentliche Bildungseinrichtungen, aufgezeigt. Speziell fokussiert wird dann auf das strategische Management. Es werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Strategieentwicklung bei der Unternehmensführung in der Privatwirtschaft und in öffentlichen Unternehmen beschrieben. Im Teil II wird zuerst das Instrument der Strategieplanung in der öffentlichen Verwaltung, der Aufgaben- und Finanzplan AFP, beschrieben. Mit Bezug auf das neue St. Galler Management-Modell und den General Management Navigator GMN von Müller-Stewens soll aufgezeigt werden, mit welchen Instrumenten das strategische Management im Bildungsbereich ergänzt und verbessert werden könnte. Im Teil III soll aufgezeigt werden, ob das neue St. Galler Management-Modell als Grundlage für die Führung in der öffentlichen Verwaltung geeignet ist und welche Konsequenzen für die Führung im Bildungsbereich daraus erfolgen.

Teil I:

Modelle

Kapitel 3 beschreibt das neue St. Galler Management-Modell. Weggelassen werden die beiden Elemente Strategie und Strategieentwicklung. Diesen beiden Elementen widmet sich Kapitel 4 eingehend. Der Strategieentwicklungsprozesses wird mithilfe des General Management Navigator strukturiert und erläutert.

3. Das neue St. Galler Management-Modell und seine Anwendung auf die Führung von öffentlichen Bildungseinrichtungen

3.1 Das neue St. Galler Management-Modell

In diesem Kapitel werden die Elemente des neuen St. Galler Management-Modells¹ erklärt. Das neue St. Galler Management-Modell bezieht sich auf die grundlegenden Aufgaben (Funktionen) des Managements, auf das Gestalten, Lenken (Steuern) und Weiterentwickeln zweckorientierter soziotechnischer Organisationen. Damit ist das Modell gemäss dem Autor auf alle arbeitsteiligen Organisationen wie privatwirtschaftliche Unternehmungen, öffentliche Verwaltungen, Spitäler, kirchliche Organisationen, Vereine etc. anwendbar.

Das neue St. Galler Management-Modell dient als Orientierungskarte für Managementfragestellungen, indem es:

1. die strategischen Teilbereiche und -systeme mit Inhalt und Struktur beschreibt,
2. das Umfeld und die Innenwelt der Unternehmung (der Verwaltung) strukturiert,
3. und damit beiträgt, Wichtiges von weniger Wichtigem zu unterscheiden
4. einen Ordnungsrahmen bildet, der logische Verbindungen und gewisse Wirkungszusammenhänge aufzeigt und damit der raschen Orientierung dient («sensemaking»),
5. der Strukturierung der Kommunikation in der Organisation dient und damit hilft, die Aufmerksamkeit des Managements wiederholt auf bestimmte Phänomene zu lenken
6. eine rasche Verständigung erleichtert und damit die kollektive Handlungsfähigkeit einer Organisation unterstützt,
7. einen Sinn für eine strukturierte Unternehmenswirklichkeit erzeugt. Mit Hilfe des Modells kann ein gemeinsamer Denk- und Sinnhorizont und ein bestimmter Sprachgebrauch entwickelt werden. Darauf kann bei der Bewältigung der Alltagsaufgaben sinnhaft Bezug genommen werden.
8. ein übergeordnetes Modell und eine Metasprache zur Verfügung stellt.

Im neuen St. Galler Management-Modell werden sechs zentrale Begriffskategorien/Systemelemente unterschieden:

- Umweltsphären
- Anspruchsgruppen
- Interaktionsthemen
- Ordnungsmomente
- Prozesse
- Entwicklungsmodi

Umweltsphären (Gesellschaft, Natur, Technologie, Wirtschaft) sind zentrale Kontexte der unternehmerischen Tätigkeit. Je nach Branche und Tätigkeitsschwerpunkten sind diese Umweltsphären auf wichtige Veränderungstrends hin zu analysieren. Sie spielen damit insbesondere bei strategischen Überlegungen eine wichtige Rolle.²

Anspruchsgruppen (stakeholders) sind diejenigen Gruppen von Menschen, Organisationen und Institutionen, die von den unternehmerischen Wertschöpfungs- (und Wertminderungs-) aktivitäten betroffen sind.

Unter *Interaktionsthemen* werden verschiedene Typen von Inhalten kommunikativer Prozesse mit den Anspruchsgruppen verstanden. Es werden verschiedene Elemente der Kommunikation der Unternehmung mit ihren Anspruchsgruppen unterschieden. Einerseits werden personen- und kulturgebundene Elemente wie Anliegen, Interessen, Normen und Werte zu den Interaktionsthemen gezählt. Andererseits gehören dazu objektgebundene Elemente,

¹ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003

² In der Regel wird der Begriff «Umwelt» verwendet, im Sinne der Differenz System-Umwelt. Er ist also nicht ausschliesslich auf die Natur begrenzt. Der Begriff «Umfeld» wird synonym genutzt.

Teil I: Modelle

d.h. die Ressourcen. Bei den Interaktionsthemen handelt es sich teils um handelbare Güter und Rechte, teils um thematische Felder.

Die *Ordnungsmomente* (Strategie, Struktur, Kultur) geben dem organisationalen Alltagsgeschehen eine kohärente Form. Sie erlegen diesem eine gewisse Ordnung auf und richten damit das Alltagsgeschehen auf die Erzielung bestimmter Wirkungen und Ergebnisse aus.

Die *Prozesse* (Managementprozesse, Geschäftsprozesse, Unterstützungsprozesse) bilden die Wertschöpfungsaktivitäten einer Unternehmung und die dazu notwendige Führungsarbeit ab. Mit ihnen wird eine bestimmte sachliche und zeitliche Logik beim Vollzug spezifischer Aufgabenfelder charakterisiert.

Um den Entwicklungen und den Ansprüchen der Umwelt gerecht zu werden, muss sich jedes Unternehmen kontinuierlich weiterentwickeln. Die grundlegenden Muster der unternehmerischen Weiterentwicklung werden mit den *Entwicklungsmodi* (Optimierung und Erneuerung) beschrieben.

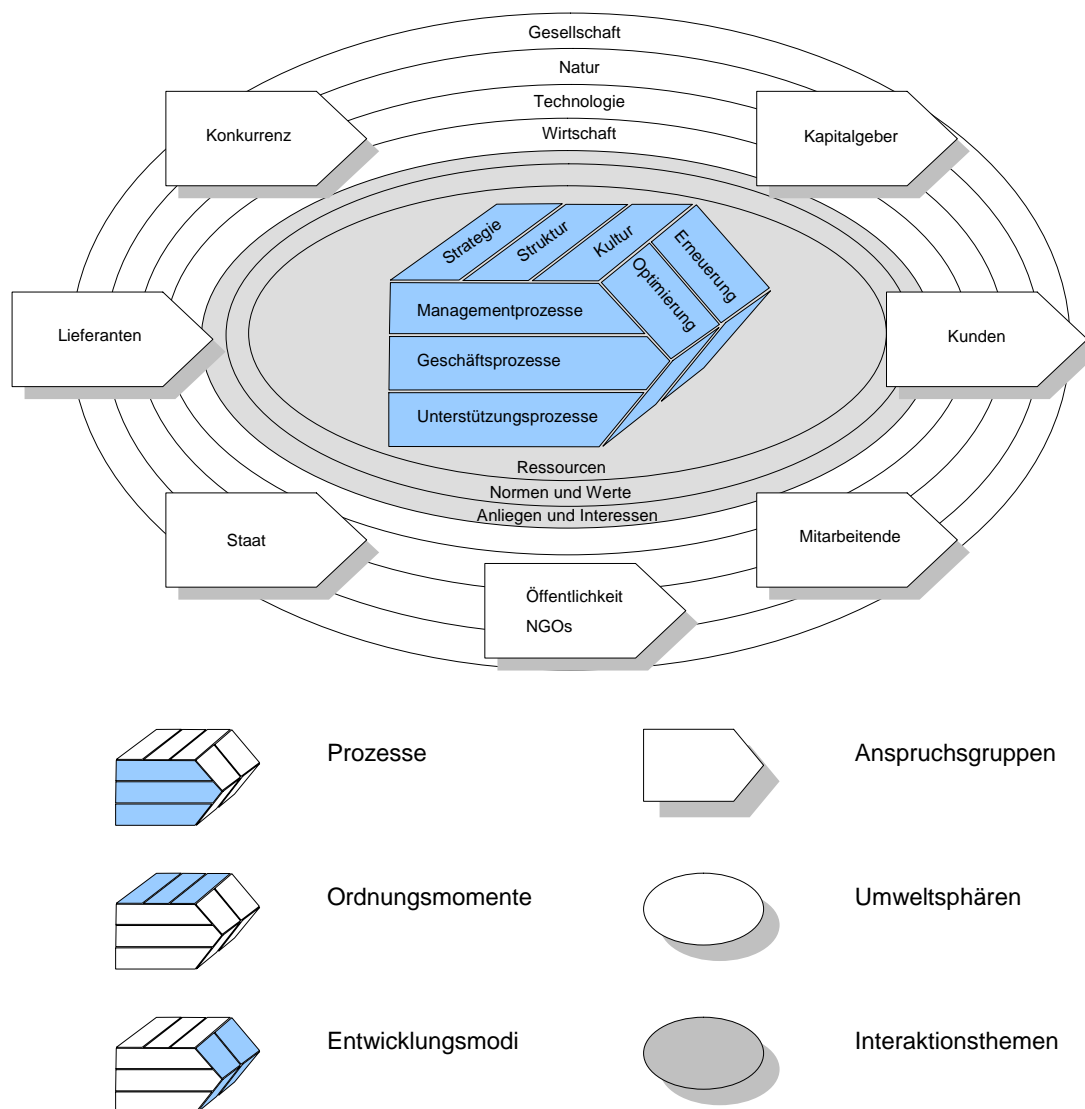


Abbildung 1: Das neue St. Galler Management-Modell³

³ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 22

3.2 Anwendung des neuen St. Galler Management-Modells auf die Führung von öffentlichen Bildungseinrichtungen

Das Management öffentlich-rechtlicher Organisationen und privatwirtschaftlicher Organisationen ist grundsätzlich vergleichbar. Im Folgenden werden die Elemente des neuen St. Galler Management-Modells auf die öffentliche Verwaltung angewandt. Sie werden anhand von Beispielen aus den Bildungsdepartementen der kantonalen Verwaltung des Kantons Luzern und des Kantons Aargau beschrieben.

3.2.1 Umweltsphären

Bereits die ersten Ansätze des ersten St. Galler Management-Modells haben aufgezeigt, dass ein Unternehmen in eine komplexe Umwelt eingebettet ist. Die ökologische, die soziale, die technologische und die wirtschaftliche Sphäre werden als vier für ein Unternehmen relevante Umweltbereiche beschrieben.⁴ Sie entwickeln und verändern sich ständig. Im neuen St. Galler Management-Modell bestehen die Umweltsphären aus Gesellschaft, Natur, Technologie und Wirtschaft.⁵ Auch die Verwaltung steht in einer Austauschbeziehung mit diesen Umweltsphären, und sie beeinflussen das Handeln und die Führung in der Verwaltung.

Die Umweltsphären spielen insbesondere für das strategische Management eine wichtige Rolle. Sie sollen dazu dienen, erfolgsrelevante Trends für eine Organisation zu identifizieren, auf welche die Produkte und Leistungen der Organisation ausgerichtet werden müssen. Für die öffentliche Verwaltung ist die menschliche Gesellschaft schlechthin von grösster Bedeutung. Aus Sicht des Bildungsdepartements einer kantonalen Verwaltung ist die Erfassung des gesellschaftlichen Umweltausschnitts «Bildungswesen» – sei es als Produktionssystem, sei es als Konsumtionssystem von Bildungsleistungen – am wichtigsten. Dazu gehören z.B. die Leistungsbereitschaft und der Bildungsstand der Bevölkerung, aber auch die Altersstruktur, die Einkommens- und die Vermögensverteilung. Der Ausbildungsstand der Bevölkerung und die Verfügbarkeit von Hochqualifizierten gelten als Indikatoren für die Standortqualität einer Region. Demzufolge hat das öffentliche Bildungsangebot auch für die Wirtschaft einer Region eine wichtige Bedeutung.

Dies zeigt als Beispiel eine aktuelle Studie der CREDIT SUISSE über die Standortqualität der Schweizer Kantone. Die Standortqualität setzt sich zusammen aus den Indikatoren Steuerbelastung der natürlichen Personen, Steuerbelastung der juristischen Personen, Ausbildungsstand der Bevölkerung, Verfügbarkeit von Hochqualifizierten und verkehrstechnische Erreichbarkeit. Der Kanton Luzern belegt Rang 17, der Kanton Aargau Rang 6. Sowohl im Kanton Luzern wie im Kanton Aargau entsprechen die Indikatoren Ausbildungsstand der Bevölkerung und Verfügbarkeit von Hochqualifizierten dem schweizerischen Durchschnitt. Für die unterschiedlichen Ränge sind die übrigen drei Indikatoren verantwortlich.⁶

3.2.2 Anspruchsgruppen und Interaktionsthemen zwischen einer Unternehmung und ihren Anspruchsgruppen

Ein Unternehmen ist niemals Selbstzweck. Es erbringt seine Geschäftstätigkeiten in Interaktion mit verschiedenen Anspruchsgruppen. Dies gilt auch für die Organisationen der öffentlichen Verwaltung.

Gemäss dem neuen St. Galler Management-Modell kann zwischen zwei Kategorien von Anspruchsgruppen unterschieden werden: einerseits diejenigen Anspruchsgruppen, die Rahmenbedingungen oder Ressourcen bereitstellen (Konkurrenz, Lieferanten, Staat), und andererseits diejenigen Anspruchsgruppen, die unmittelbar und stark von der unternehmerischen Wertschöpfung betroffen sind (Kapitalgeber, Kunden, Mitarbeitende, Öffentlichkeit).⁷ Zwi-

⁴ Vgl. Ulrich, H. / Sidler, F., Managementmodell, 2001, S. 104 ff.

⁵ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 23

⁶ Vgl. CREDIT SUISSE, Consulting, 2004

⁷ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 29

schen den Anspruchsgruppen und dem Unternehmen finden Austauschbeziehungen statt. Die Gegenstände dieser Austauschbeziehungen – so genannte Interaktionsthemen – sind Themenfelder, die eher ideeller Natur (Anliegen, Interessen, Normen und Werte) oder verfügbarer Natur (handelbare Güter und Rechte) sind. Unter Interaktionsthemen wird all das verstanden, was einer Unternehmung zur Verfügung steht, oder, anders betrachtet, worum sich ein Unternehmen aktiv bemühen muss.⁸

Jede einzelne Unternehmung muss sich überlegen, welche Gruppen von Menschen, Organisationen und Institutionen in besonderer Weise von ihrer unternehmerischen Wertschöpfung bzw. Wertverminderung betroffen oder in diese einbezogen sind. Gemäss dem neuen St. Galler Management-Modell kann die Wahl der Anspruchsgruppen eher aus dem Blickwinkel eines strategischen oder eher aus dem Blickwinkel eines normativ-kritischen (ethischen) Anspruchsgruppenkonzepts erfolgen. Bei einem strategischen Anspruchsgruppenkonzept orientiert sich die Auswahl vor allem an der Wirkungsmacht der Ansprüche und Interessen einer Anspruchsgruppe im Hinblick auf die Zukunftssicherung einer Unternehmung. Ein normativ-kritisches Anspruchsgruppenkonzept hingegen anerkennt grundsätzlich alle Menschen, unabhängig von Einflussmöglichkeiten, Macht und Stellung, als relevante Anspruchsgruppen. Allein die ethisch begründbare Legitimität der vorgebrachten Ansprüche ist bei diesem Konzept das relevante Kriterium.

Im Gegensatz zu Unternehmen, wo sich der Shareholder-value-Ansatz als eindeutige Form des Anspruchsgruppenkonzepts oder wo sich Mischformen finden lassen, kommt für die öffentliche Verwaltung aufgrund des öffentlich-rechtlichen Auftrags und der Bedeutung der Verwaltungstätigkeit für die gesamte Gesellschaft nur ein normativ-kritisches Anspruchsgruppenkonzept in Frage, mindestens im Bereich der politischen Rationalität. Aus Sicht der Management-Rationalität der Verwaltung kann es zukünftig durchaus sein, dass die Anspruchsgruppen vermehrt in die Pflicht genommen werden, weil nicht nur Anspruchsbefriedigung zählt, sondern vermehrt auch Beiträge zu angestrebten Wirkungen. Hier öffnet sich ein interessantes Interaktionsthema.

In den Kantonen Aargau und Luzern sind je rund 200'000 Direktbetroffene von der «Wertschöpfung» des Departements Bildung, Kultur und Sport (AG) bzw. des Bildungs- und Kulturdepartements (LU) abhängig.⁹ Die Departemente haben mit Lehrenden, Lernenden, Eltern oder Erziehungsberechtigten von Minderjährigen und Behörden zu tun. Das Aargauer Departement ist zuständig für 100'000 Lernende, 7'500 Lehrpersonen, 1'050 Verwaltungsmitarbeitende, 6'300 Lehrbetriebe und rund 100 Berufsverbände, das Luzerner Departement für 75'000 Lernende, ebenfalls ca. 8'500 Angestellte (inkl. 5'000 Volksschul- und 2'500 übrige Lehrpersonen), 4'500 Lehrbetriebe und 120 Berufsverbände. Ausserdem müssen sie die Bereitstellung und den Unterhalt der Informatikmittel sichern. Die Departemente arbeiten mit den Gemeinden zusammen – 231 im Aargau, 107 in Luzern – sowie mit Schulpflegen und Schulleitungen, mit mehreren Angestelltenverbänden sowie mit gut zwei Dutzend wichtigen nationalen bzw. interkantonalen Koordinationsorganen. Das Management dieser Anspruchsgruppen ist einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren der Verwaltungstätigkeit.¹⁰

Die Besonderheit des Staats besteht darin, dass die Vertretungen im Parlament einerseits Ressourcengeber, andererseits als Staatsbürger auch Betroffene der staatlichen Wertschöpfung sind. Bereits Ulrich und Sidler wiesen darauf hin, dass das Management des Staates nicht auf die Verwaltung im engeren Sinn beschränkt werden kann. Zwischen Parlamenten, Regierungen und Verwaltungszweigen bestehen intensive Verbindungen.¹¹ Dies kann zu paradoxen Situationen führen, wenn beispielsweise das Parlament im Rahmen der Finanz- und Aufgabenplanung Ausgabenkürzungen zustimmt und sich dann dieselben Parlaments-

⁸ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 33

⁹ Die Zahlen der beiden Departemente sind aufgrund unterschiedlicher Aufgaben und Bildungssysteme nur bedingt vergleichbar.

¹⁰ Vgl. Bergmann, A., Erfolgsfaktoren, 2004, S. 12

¹¹ Vgl. Ulrich, H. / Sidler, F., Managementmodell, 2001, S. 94

abgeordneten gegen entsprechende konkrete Auswirkungen dieser Kürzungen wehren. Im Kanton Luzern beispielsweise wehren sich Parlamentarier und Parlamentarierinnen mit einer Initiative gegen die Reorganisation des Berufsschulwesens. Diese verfolgt mit der Zusammenlegung von Schulstandorten und einer neuen Zuteilung der Berufe zu den Standorten die Ziele einer optimalen Betriebsgrösse und effizienten Leistungserbringung, einer Professionalisierung der betrieblichen Führung und der Reduktion der Ausgaben. Der Widerstand der Parlamentarier kam auf, als sich als Folge der Reorganisation die Aufhebung von Schulstandorten im eigenen Wählerkreis abzeichnete.

3.2.3 Ordnungsmomente

Strategie, Struktur und Kultur bilden die Ordnungsmomente eines Unternehmens. Sie sind die Quellen oder «Motoren» der *Selbstorganisation* des Systems.¹² Die *Strategie* eines Unternehmens hat eine *Orientierungsfunktion*. Vereinfacht gesagt, geht es um das «Was», d.h. darum, «die *richtigen* Dinge zu tun»¹³. Die Strategie dient dazu, alle Anstrengungen und Aktivitäten auf die erfolgsentscheidenden Aspekte der unternehmerischen Tätigkeit auszurichten. Gemäss dem neuen St. Galler Management-Modell muss die Strategie eines Unternehmens inhaltlich die grundlegenden Stossrichtungen in Bezug auf die Anspruchsgruppen, auf das Leistungsangebot, auf den Fokus der Wertschöpfung, auf die Kernkompetenzen und auf die Kooperationsfelder geben. Gleichzeitig muss sie auch die konkreten Wege zur Realisierung der Strategie festlegen. Für jede strategische Initiative sind Ziele, notwendige Ressourcen, Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Initiativen, beteiligte Akteure, Vorgehens- und Zeitplan sowie die Projektorganisation festzuhalten.

In der öffentlichen Verwaltung wird die Strategie in den Legislaturzielen festgelegt. Der zweite Teil, die konkreten Vorgaben zur Realisierung der Strategie, wird im Aufgaben- und Finanzplan festgehalten. Sowohl die Legislaturziele wie der Aufgaben- und Finanzplan werden von der Exekutive erarbeitet und dem Parlament zur Verabschiedung vorgelegt. Ausgehend von den Legislaturzielen erarbeiten jedes Departement und jede Dienststelle / jedes Amt je eigene Ziele.

Das strategische Management in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in der öffentlichen Bildung, bildet das Hauptthema dieser Arbeit. Im Kapitel 4 wird deshalb auf dieses Thema ausführlich eingegangen.

Die *Struktur* einer Unternehmung hat eine Arbeitsteilungs- und eine *Koordinationsfunktion*. Sie dient dazu, alle unternehmerischen Aktivitäten in spezialisierbare, überblickbare Arbeitsgebiete zu zerlegen und zu koordinieren und eine Kohärenz und Feinabstimmung der Wertschöpfungsprozesse zu erzeugen. Vereinfacht gesagt, geht es dabei um das «Wie», d.h. darum, «die Dinge *richtig* zu tun»¹⁴.

Die Struktur der öffentlichen Verwaltung basiert traditionell auf dem Bürokratiemodell.¹⁵ Dieses weist die folgenden Merkmale auf:

- Arbeitsteilung
- Amtshierarchie
- Sachbearbeiterprinzip
- Fachqualifikation
- Aktenmässigkeit
- Regelsteuerung
- Unpersönlichkeit
- Versorgungsprinzip

¹² Vgl. Malik, F., *Selbstorganisation*, 2004, S. 145. Sind die drei Komponenten falsch angelegt, können sie die Selbstorganisation des Systems behindern, unmöglich machen und systematisch ruinieren.

¹³ Rüegg-Stürm, J., *HSG-Ansatz*, 2003, S. 37

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Vgl. Schedler, K., *Verwaltungsführung*, 1995, S. 15

Die bürokratische Tradition betrachtet jede Organisation als formal zu steuerndes Gebilde. Die Einrichtung von staatlichen Bürokratien verhalf ursprünglich dazu, alte Feudalordnungen zu entmachten und liberale und demokratische Verfassungsordnungen zu etablieren. Diese Stabilität zeigt sich allerdings angesichts der Anforderungen einer dynamischen Umwelt als kontraproduktiv. Insbesondere die Überbetonung des Legalitätsprinzips, neben den aufgezählten Prinzipien eine weitere Maxime, wirkt sich negativ auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung aus. Die in den letzten Jahren immer grösser werdenden Defizite der öffentlichen Verwaltung und die Unzufriedenheit mit der «organisierten Unverantwortlichkeit»¹⁶ führten zu einer umfassenden Verwaltungsreformdebatte und der Einführung des Modells der wirkungsorientierten Verwaltung¹⁷ (WOV) beim Bund und in diversen Kantonen und Gemeinden.

Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltung sieht die folgenden Merkmale vor:

- Teamwork
- Flache Organisation
- Projektmanagement
- Fachgeneralist
- IT-Netzwerke
- Zielvorgaben
- Normative Führung
- Leistungslohn

Mit dem Konzept der wirkungsorientierten Verwaltung sollen folgende Resultate erzielt werden:

- Stärkung der strategischen Führung auf politischer Ebene und umfassende Delegation der Aufgabenerfüllung auf die Verwaltung
- Orientierung der strategischen Führung an Innovationen und Wirkungszielen; Orientierung der Verwaltung an Leistungszielen und Qualität
- Die politische Führung übernimmt die Verantwortung für die Wirksamkeit der staatlichen Leistungserstellung.
- Umwandlung der Verwaltung als staatlicher Vollzugsapparat in ein kunden- und leistungsorientiertes Dienstleistungsunternehmen
- Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung auf Stufe Direktion und Amt mit folgenden Konsequenzen:
 - Abbau der Bürokratie
 - Vereinfachung von Entscheidungsabläufen
 - Verbesserung der Transparenz im Leistungsbereich
 - bessere Motivation der Führungskräfte
 - vermehrte Zuteilung ganzheitlicher Aufgaben an die Mitarbeitenden
- Steigerung der Effektivität in der Verwaltung, gezielter Mitteleinsatz nach klaren Prioritäten und Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben unter Einbezug marktwirtschaftlicher Lösungen und bewusster Suche nach mehr Markt und Wettbewerb
- Steigerung der Effizienz: die Aufgaben und Qualitätsstandards sollen möglichst kostengünstig erfüllt werden
- Änderung der Verwaltungskultur zu mehr Leistungsorientierung, Risikobereitschaft und Entscheidungsfreudigkeit. Die Mitarbeitenden der Verwaltung sollen ihre Aufgaben mit hoher Motivation und Leistungsbereitschaft möglichst selbstständig erfüllen können.
- Entwicklung der Fähigkeit der Verwaltung, im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Anbietern erfolgreich zu bestehen.¹⁸

¹⁶ Schedler, K., Verwaltungsführung, 1995, S. 5

¹⁷ In der Arbeit wird ausschliesslich der Begriff wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) verwendet und nicht New Public Management (NPM).

¹⁸ Vgl. Schedler, K., Verwaltungsführung, 1995, S. 19 f.

Die *Kultur* bildet den *gemeinsamen Sinnhorizont* eines Unternehmens. Der Begriff Kultur umfasst gemäss dem neuen St. Galler Management-Modell im Wesentlichen alle symbolischen Bezugspunkte und Gewissheiten, an denen sich die Menschen im alltäglichen Reden und Handeln in einer selbstverständlichen Weise orientieren und auf die sie sich verlassen können. Zentrale Elemente einer Unternehmenskultur sind beispielsweise:

- Normen und Werte
- Einstellungen und Haltungen
- Geschichten und Mythen zu wichtigen Veränderungen, Verzweigungen oder gar «Bruchstellen» in der Unternehmenshistorie
- Denk-, Argumentations- und Interpretationsmuster
- Sprachregelungen
- Kollektive Erwartungen und Hintergrundüberzeugungen¹⁹

Wie oben bereits erwähnt, führten die in den letzten Jahren immer grösser werdenden Defizite der öffentlichen Verwaltung und die Unzufriedenheit mit der «organisierten Unverantwortlichkeit» zu einer Verwaltungsreformdebatte und zur Einführung des Modells der wirkungsorientierten Verwaltung beim Bund und in diversen Kantonen und Gemeinden. Obwohl die meisten Beiträge in der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung ihr Schwergewicht auf die instrumentellen oder strukturellen Aspekte der Organisation legten, bewirkt die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung eine grundlegende Kulturveränderung. Eine der wichtigsten kulturellen Entwicklung ist die Einführung einer Qualitätskultur.

Im Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern haben alle Schulen den Auftrag, ein Qualitätsmanagementsystem einzuführen. Alle Berufsfachschulen im Kanton Luzern sind seit dem Jahr 2003 ISO-zertifiziert.

3.2.4 Prozesse

Die Bedeutung der arbeitsteiligen, sachlogischen Strukturierung des Unternehmens ist aufgrund der Veränderungen in den verschiedenen Umweltsphären in den letzten Jahren (steigende Ansprüche der Kundinnen und Kunden, Deregulierung und Globalisierung der Märkte, wachsender Stellenwert des Kapitalmarktes etc.) zugunsten der Ablaufstrukturen und der Gestaltung von Prozessen in den Hintergrund gerückt. Die vertikale, funktionsspezifische Sicht (z.B. Marketing, Produktion, Beschaffung, Logistik, Forschung und Entwicklung) wird mit horizontalen Ablaufstrukturen ergänzt oder teilweise sogar eliminiert. Die horizontale Perspektive eines Unternehmens bedeutet, dass die Wertschöpfungsprozesse als zentrale Bezugsgrösse für die Gestaltung einer Organisation dienen. Dies soll die Kernkompetenzen eines Unternehmens verstärken und die Abläufe konsequent auf den Kundennutzen ausrichten.

Unter einem Prozess wird gemäss dem neuen St. Galler Management-Modell eine Menge (oder ein System) von Aufgaben verstanden, die in einer mehr oder weniger standardmässig vorgegeben Abfolge zu erledigen sind (Aufgabenkette). Die Bewältigung der Prozesse kann durch den Einsatz von Informationssystemen massgeblich unterstützt werden. Die Wertschöpfung eines Prozesses besteht aus (Teil-) Leistungen an interne oder externe Prozesskunden.²⁰

In Anlehnung an Porter werden im neuen St. Galler Management-Modell die Wertschöpfungsprozesse eines Unternehmens drei grossen Kategorien von übergeordneten Prozessen zugeordnet:

- Managementprozesse
- Geschäftsprozesse
- Unterstützungsprozesse

¹⁹ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 55

²⁰ Vgl. ebd., S. 66

Diese drei Prozesskategorien bestehen ihrerseits aus einer Reihe wichtiger Teilprozesse, die insgesamt die Prozessarchitektur eines Unternehmens ausmachen.²¹

Die Managementprozesse umfassen die

- normativen Orientierungsprozesse; sie dienen der Reflexion und Klärung der normativen Grundlagen der unternehmerischen Tätigkeit,
- strategischen Entwicklungsprozesse; sie umfassen die Aufgabenfelder einer integrierten Wandelarbeit, die für die Entwicklung einer tragfähigen Strategie und für die erfolgreiche Realisation in den betrieblichen Alltag zu leisten sind,
- operativen Führungsprozesse; sie beinhalten die Prozessführung der einzelnen Geschäfts- und Unterstützungsprozesse anhand von Führungskenngrößen. Dazu gehören aber auch die Mitarbeiterführung, die finanzielle Führung und das Qualitätsmanagement.

Zudem dienen die Managementprozesse der Gestaltung, Weiterentwicklung und Führung der Geschäfts- und Unterstützungsprozesse.

Die Geschäftsprozesse gliedern sich in drei wesentliche Prozesskategorien, die im betrieblichen Alltag stark ineinander verzahnt sind. Es sind dies:

- die Kundenprozesse (Leistungsverwertung)
- die Prozesse der Leistungserstellung
- die Leistungsinnovation (Leistungsentwicklung)

Die Unterstützungsprozesse dienen der Bereitstellung der Infrastruktur und der Erbringung interner Dienstleistungen, die nötig sind, damit die Geschäftsprozesse effektiv und effizient vollzogen werden können. Dazu gehören folgende Prozesse:²²

- Personalarbeit
- Bildungsarbeit
- Infrastrukturbewirtschaftung
- Informationsbewältigung
- Kommunikation
- Risikobewältigung
- Recht

Mit der Einführung des Modells der wirkungsorientierten Verwaltung wird die Verwaltung als Produktionsbetrieb betrachtet. Die Verwaltung soll vom staatlichen Vollzugsapparat in ein kunden- und leistungsorientiertes Dienstleistungsunternehmen umgestaltet werden. Schedler hat den Produktionsprozess im politisch-administrativen System folgendermassen definiert:

²¹ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003., S. 69

²² Vgl. ebd., S. 70 f.

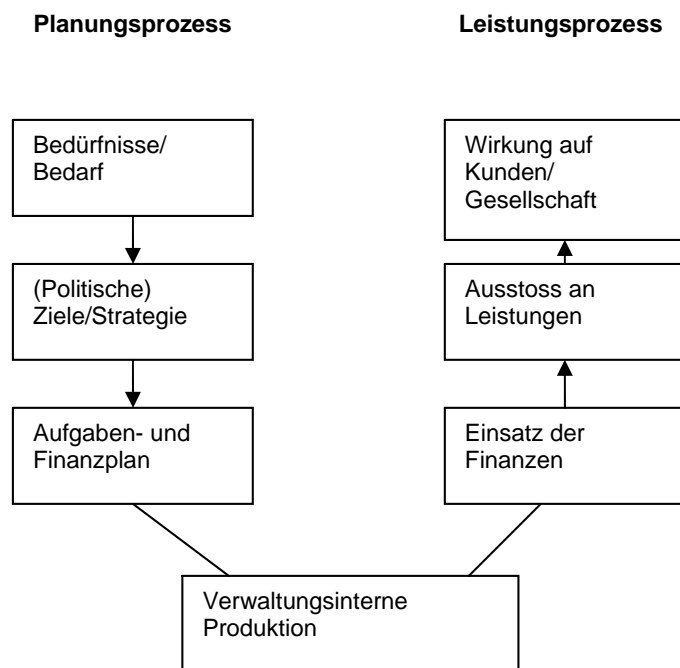


Abbildung 2: Der «Produktionsprozess» im politisch-administrativen System²³

Diese Betrachtung der Verwaltung als Produktionsbetrieb ist insbesondere im Bildungsbereich umstritten. Die Produktdefinition, die Definition von Schülerinnen und Schülern als Kundinnen und Kunden, die Einführung von Indikatoren für Effektivität und Effizienz, die Leistungsmessung und das Qualitätsmanagement von Erziehungsleistungen ist ungewohnt. Es erfordert ein Umdenken und eine Kulturveränderung.

3.2.5 Entwicklungsmodi einer Unternehmung

Der Wandel eines Unternehmens vollzieht sich gemäss dem neuen St. Galler Management-Modell auf zwei Ebenen:²⁴

- Sachebene
- Beziehungsebene

Der Wandel auf der Sachebene bezieht sich auf die Management-, Geschäfts- und Unterstützungsprozesse. Dadurch, dass sich die Ablaufroutinen und Aktivitätsmuster verändern, vollzieht sich der Wandel *entlang der Wertschöpfung*.

Der Wandel auf der Beziehungsebene vollzieht sich *entlang der Zusammenarbeit*. Betroffen von den Veränderungen sind

- die Zugehörigkeit und die Beziehungen und damit verbunden personale und kollektive Identität,
- die Werte und die Identifikationsmöglichkeiten,
- die Haltungen und Einstellungen,
- die als normal und angemessen betrachteten Gewohnheiten der Mitarbeitenden im Umgang mit bestimmten Aufgaben und vor allem mit anderen Menschen und anderen Institutionen innerhalb und ausserhalb eines Unternehmens (Kulturwandel).

²³ Angepasstes Schema, vgl. Schedler, K. / Proeller, I., Management, 2003, S. 119

²⁴ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 81

Der Wandel einer Organisation kann unterschiedliche Formen annehmen. Rüegg-Stürm unterscheidet drei Kategorien.²⁵

- Umfang des Wandels: flächendeckend oder konzentriert auf einzelne Tätigkeitsbereiche oder Prozesse
- Tragweite (Tiefe) des Wandels: «fine-tuning» oder grundlegende Veränderungen
- Intensität (Geschwindigkeit) des Wandels: schneller, ununterbrochener Wandel oder ein durch Phasen der Ruhe und der Stabilität unterbrochener Wandel.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Je breiter, tiefer greifend und schneller, je grösser der Umfang und die Tragweite und je höher die Kadenz von Veränderungen, desto fundamentaler oder radikaler ist der entsprechende unternehmerische (Kultur-) Wandel.

Das neue St. Galler Management-Modell unterscheidet zwischen Erneuerung und Optimierung eines Unternehmens. Diese Unterscheidung bezieht sich auf die Tragweite (Tiefe) des Wandels. Die Optimierung ist mit dem «fine-tuning» innerhalb von gegebenen Strukturen vergleichbar. Erneuerung dagegen impliziert die grundlegende Veränderung eines Musters, dies können kollektive Denk- und Deutungsmuster, Verhaltensmuster oder Routinen in der Organisation sein.

Ob es sich beim Wandel um Optimierung oder um Erneuerung handelt, kann gemäss Rüegg-Stürm darin erkannt werden, ob die Mitarbeitenden im Anschluss an eine Veränderung das eigene Aufgabenfeld leicht wieder erkennen können oder ob sie die Veränderung als eine Bruchstelle erleben, nach der sie die gewachsene und vertraute Wirklichkeit kaum wieder erkennen können und herkömmliche Denk- und Prozessmuster eine grundlegend neue Form, eine neue Qualität angenommen haben.

Anhand der Evidenz und des Ausmasses der Veränderung der folgenden fünf Kategorien kann festgestellt werden, ob es sich bei der Unternehmensentwicklung um Erneuerung oder Optimierung handelt:

1. Unternehmenszweck/Leistungsangebot
2. Prozessarchitektur
3. Prozessmuster der einzelnen Prozesse
4. Anspruchsgruppen/Interaktionsformen
5. Formen der Führung und Zusammenarbeit

Erneuerung liegt dann vor, wenn sich bei mindestens einer Kategorie grundlegende Änderungen ergeben haben, die auch wesentliche Auswirkungen auf die anderen Kategorien und auf die Abstimmung dieser fünf Kategorien untereinander haben, und wenn diese Veränderungen zudem mit der Aneignung grundlegend neuer Fähigkeiten verbunden sind.

Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltung hat zum Ziel, einen umfassenden Wandel im Sinne einer Erneuerung in der öffentlichen Verwaltung herbeizuführen. Dabei werden alle fünf oben erwähnten Ebenen verändert bzw. mit der Definition von Leistungen und Prozessen und mit dem Qualitätsmanagement neu eingeführt.

²⁵ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 82 f.

4. Strategie und Strategieentwicklung

Da das strategische Management in der öffentlichen Verwaltung im Zentrum dieser Arbeit steht, wird das Ordnungsmoment der Strategie und der Managementprozess der Strategieentwicklung ausführlich in diesem Kapitel behandelt.

In der Unternehmensführung wird in der Regel unterschieden zwischen normativer, strategischer und operativer Führung. Bevor auf diese Unterscheidung eingegangen wird, muss eine weitere Differenz erklärt werden, wie sie bei Unternehmen nicht existiert, jene zwischen der Führungsebene der Politik und der Verwaltung.²⁶ Hinter dieser Differenz stehen unterschiedliche Rationalitäten, eine politische Rationalität und eine ökonomische oder Managementrationalität.

Die politische Rationalität basiert auf demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen wie Grundrechten, öffentlichem Interesse, Minderheitenschutz und Verfahrensgerechtigkeit. An diesen Grundsätzen wird im politischen Prozess eine Vielzahl von Interessen gemessen und gegeneinander abgewogen, wobei die Pluralität der Interessen in einem doppelten Sinn verstanden werden muss, nämlich im Sinne von viel und von unterschiedlich. Diese Pluralität von Einzel-, Gruppen- und Kollektivanliegen werden zu einem Konsens, zu mehrheitsfähigen Lösungen oder zu überzeugenden politischen Zielen geführt. Daraus resultiert keine klare Zielhierarchie, sondern ein Netzwerk von mehr oder weniger konfligierenden Zielsetzungen.²⁷

Die Managementrationalität richtet sich dagegen nach dem ökonomischen Prinzip, welches die effiziente Allokation knapper Ressourcen und Nutzenmaximierung zum Ziel hat. Dabei muss der unternehmerische Nutzen (Gewinnmaximierung) und der Kundennutzen (Maximierung des Produktnutzens pro Preiseinheit) in Einklang gebracht werden.

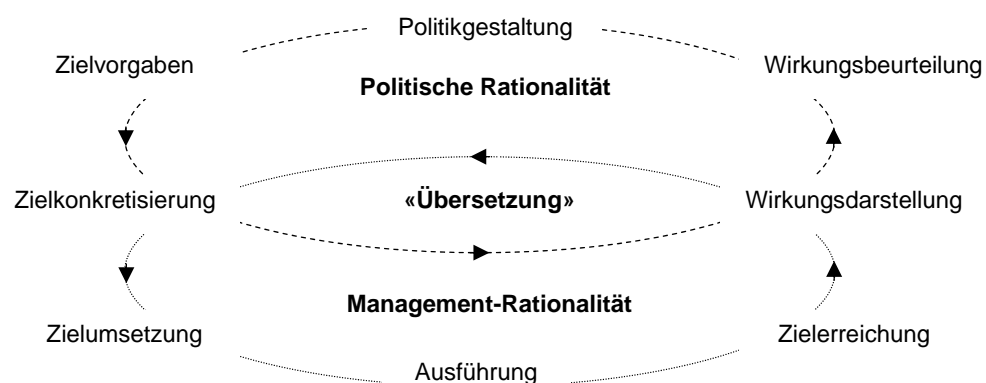


Abbildung 3: Integration von Politik und Management²⁸

Das Staatsverständnis der WOV versucht diese Rationalitäten zu verknüpfen. Es integriert die politische Rationalität der Legislative und die verstärkte Managementrationalität der Verwaltung. Als Bindeglied dient die Exekutive, welche eine Übersetzungsfunktion zwischen den beiden Rationalitäten übernimmt und sich an Effektivität und Effizienz orientiert unter der Wahrung staatsrechtlicher Prinzipien.²⁹ Diese Integration ist selbstredend nicht einfach. Zwischen den beiden Rationalitäten besteht ein mehr oder weniger ausgeprägtes Spannungsverhältnis. Während Effizienz *conditio sine qua non* der Managementrationalität ist, gehört sie in der politischen Rationalität zu einem Kriterium unter vielen und spielt bisweilen auch keine Rolle. Umgekehrt können z.B. effiziente und transparente Verfahren die politische Legitimation entscheidend stützen oder direktdemokratische Entscheidungen effiziente staatli-

²⁶ Vgl. Schedler, K. / Proeller, I., Management, 2003, S. 54

²⁷ Vgl. Brühlmeier, D. / u.a., Planung, 2001, S. 34

²⁸ Schedler, K. / Proeller, I., Management, 2003, S. 55

²⁹ Vgl. ebd. und Thom, N. / Ritz, A., Management, 2000, S. 31

che Strukturen fördern.³⁰ Das Primat der Politik gegenüber den anderen gesellschaftlichen Funktionsbereichen wie Wirtschaft oder Wissenschaft wird in Frage gestellt; innerhalb des staatlichen Bereichs muss es Geltung haben: Die politische Rationalität dominiert die Managementrationalität, wobei sie aber nicht dauernd oder massiv gegen sie verstoßen kann, ohne den Kerngehalt einer demokratischen Politik wie Freiheit und Gerechtigkeit zu gefährden.

Die Unterscheidung der Rationalitäten deckt sich nicht mit der Unterscheidung strategisch - operativ. Strategisches und operatives Management betreffen qualitativ und zeitlich unterschiedliche Sachverhalte, die unter der politischen oder der Managementrationalität betrachtet werden können. WOV versucht aber eine Entflechtung herbeizuführen, so dass die Legislative sich verstärkt um strategische, die Verwaltung eher um operative Fragen kümmert. Die Exekutive führt strategisch und operativ.

Das neue St. Galler Management-Modell unterscheidet zwischen Strategie als Ordnungsmoment³¹ und den strategischen Entwicklungsprozessen als Teil der Managementprozesse³². Wie hängen die beiden Elemente zusammen? Die Ordnungsmomente geben dem organisationalen Alltagsgeschehen, das in den Prozessen zum Ausdruck kommt, eine kohärente Form. «Prozesse werden durch Ordnungsmomente geformt, das heisst strukturiert und ausgerichtet».³³ Umgekehrt bilden sich durch die Prozesse Ordnungsmomente heraus. Die Strategieentwicklung folgt bestimmten Ablaufmustern, die in der bestehenden Strategie, den aktuellen Strukturen und der gelebten Kultur begründet sind. Aus dem Strategieentwicklungsprozess resultiert seinerseits eine neue Strategie, welche Struktur und Kultur beeinflusst. Es besteht also ein zirkulärer Wirkungszusammenhang.

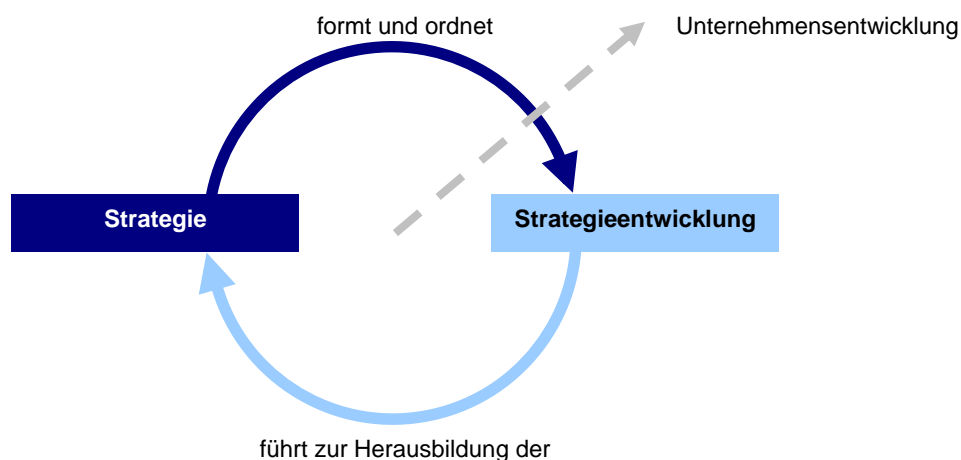


Abbildung 4: Zirkulärer Wirkungszusammenhang zwischen Strategie und Strategieentwicklung³⁴

Erfolgskritisch sind beide Elemente. Strategien können scheitern oder gelingen aufgrund ihres Inhalts oder der Art und Weise, wie die Strategie entstanden, entwickelt und umgesetzt wurde, d.h. des Prozesses.

³⁰ Frey, B.S. / Kucher, M. / Stutzer A., Democracy, 2001

³¹ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 39–46. Als weitere Ordnungsmomente gelten Struktur und Kultur.

³² Vgl. ebd., 2003, S. 70–73. Die Managementprozesse umfassen zudem normative Orientierungsprozesse und operative Führungsprozesse.

³³ Ebd., S. 78

³⁴ Vgl. ebd., S. 79, Abbildung 26. Der zirkuläre Wirkungszusammenhang gilt generell zwischen Ordnungsmomenten und Prozessen; die hier verwendete Abbildung wurde zur Verdeutlichung vereinfacht.

4.1 Strategie

Wie beim neuen St. Galler Management-Modell als Ganzem gilt auch das Ordnungsmoment der Strategie für Unternehmen und Staat. Und wie im ganzen Modell liegen die Unterschiede weniger in den Elementen an sich, sondern im Zweck der Elemente und in den Beziehungen zwischen den Elementen.

Als Inhalte muss eine Strategie folgende fünf Elemente umfassen:³⁵

1. Anspruchsgruppen und Bedürfnisse
2. Leistungsangebot
3. Fokus der Wertschöpfung
4. Kooperationspartner
5. Kernkompetenzen

4.1.1 Anspruchsgruppen und Bedürfnisse

Die Anspruchsgruppen werden nach ihrer Bedeutung für das Unternehmen beurteilt. In den letzten Jahren hat eine breite Diskussion stattgefunden, ob bei dieser Beurteilung den Aktionären und Eigentümern eine besondere Rolle zukomme (Shareholder-Ansatz) oder ob mehrere Gruppen – z.B. Mitarbeitende, Lieferanten – gleichberechtigt berücksichtigt werden sollten (Stakeholder-Ansatz). Neben unternehmerischen Gesichtspunkten kommen bei dieser Beurteilung auch ethische zum Tragen, z.B. die freiwillige Berücksichtigung einer Anspruchsgruppe, die über wenig Einfluss verfügt.

Wie auch immer die Beurteilung ausfällt, zentral sind natürlich die Kundinnen und Kunden bzw. deren Bedürfnisse. Die Unternehmung richtet sich aus nach relevanten Bedürfnissen, d.h. Bedürfnissen, für deren Befriedigung die Kundinnen und Kunden auch zu zahlen bereit sind. Je grösser die Anzahl solcher Kundinnen und Kunden, bzw. je höher ihre Kaufkraft, desto attraktiver sind sie als Zielgruppe.

Wie die Unternehmung sehen sich Staat und Verwaltung Anspruchsgruppen gegenüber. Unterschiede bestehen weniger in den Anspruchsgruppen als solchen, sondern in der Beziehung zu diesen Anspruchsgruppen. Lange Zeit hob sich z.B. die rechtliche Beziehung Mitarbeitende-Staat durch das Beamtenrecht stark von der Beziehung Mitarbeitende-Unternehmung ab; mit der sukzessiven Abschaffung des Beamtenrechts gleicht sich das Verhältnis indes an. Zentral ist der unterschiedliche Kundenbegriff. Während die Kundin eines Unternehmens in der Regel Leistungsbestellerin, -empfängerin, -bezahlerin und -nutzerin ist, fallen diese Rollen beim Staat oft auseinander. So bezieht z.B. eine Schülerin eine Unterrichtsleistung, die im Auftrag der Bürgerinnen und Bürger erstellt wird, von Steuerzahlenden bezahlt wird und die sicher ihr selbst Nutzen bringt, aber auch der Wirtschaft oder dem Staat. Wer ist hier Kundin oder Kunde? Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der Staat nicht nur Versorgungsleistungen anbietet, sondern auch Zwangsleistungen vollzieht, d.h. Leistungen, die der «Kunde» gar nicht will, z.B. Bussen. Es können auch Mischformen dieser Leistungskategorien auftreten, im Erziehungsbereich haben Kinder und Jugendliche das Recht auf die Versorgungsleistung des staatlichen Unterrichts und gleichzeitig die Pflicht, diese Vollzugsleistung anzunehmen.

Fruchtbar ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen Bürgerin/Bürger und Kundin/Kunde, die sich aus einem gestuften Legitimitätsbegriff ergibt. Die Bürger legen dabei fest, wer als Kunde gilt. Als Vereinfachung kann man diejenigen als Kundin oder Kunden bezeichnen, die vom konkreten Nutzen einer Leistung profitieren. Staatliche Leistungserbringer sind also nicht frei bei der Wahl des Kundensegments. Sie können diese Kundengruppen oft auch nicht eingrenzen, was bei einem Unternehmen ein entscheidender Erfolgsfaktor darstellt. Die staatlichen Schulen müssen Leistungen für alle Schülerinnen und Schüler bzw. Erziehungsberechtigten anbieten und dürfen sich nicht auf ein bestimmtes Segment konzentrieren. Die Relevanz von Bedürfnissen ist nicht von der Kaufkraft und der Zahlungsbereitschaft der Kundschaft abhängig, sondern ist Resultat einer politischen Beurteilung.

³⁵ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 40 f.

Diese unterschiedliche Art, Kunden auszuwählen, kann zusammen mit der unterschiedlichen Ertragsmechanik erhebliche Steuerungsprobleme verursachen. Aufwand (für die Leistungsentwicklung und -erstellung) und Ertrag (aus Steuern) sind beim Staat getrennt. Da politische Interessengruppen als potenzielle Leistungsbesteller ihre Zahlungsbereitschaft für die Leistung nicht berücksichtigen müssen bzw. kein direkter Zusammenhang zur Steuerbelastung spürbar ist, ordern sie tendenziell zu viel Leistung zu überhöhter Qualität.³⁶ Somit besteht gegenüber Staat und Verwaltung ein hoher Druck, das Leistungsangebot quantitativ und qualitativ auszubauen, ohne Berücksichtigung der Steuererträge. Zudem bestehen verwaltungsintern eher Anreize, diese Ausdehnung zu unterstützen, denn zu bremsen.³⁷ Die Folgen sind wachsende Staatsquote und steigende Verschuldung.³⁸

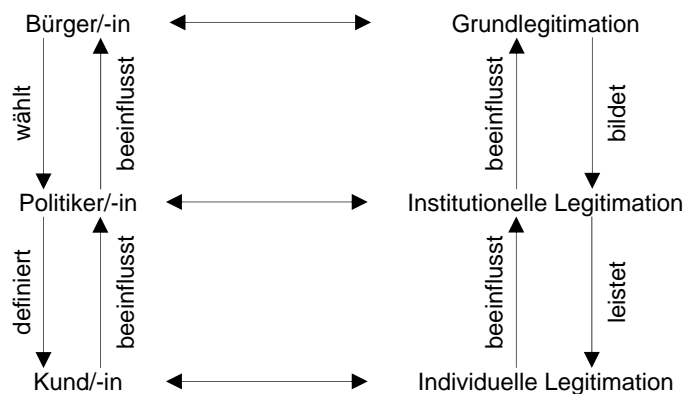


Abbildung 5: Differenzierung von Bürgerrollen und staatlicher Legitimation³⁹

4.1.2 Leistungsangebot

Der Unternehmung stellen sich, vereinfachend gesagt, bei der Auswahl des Leistungsangebots nur zwei Marktstrategien. Um im Wettbewerb zu bestehen, muss die Leistung einen höheren Nutzen aufweisen als vergleichbare Konkurrenzleistungen wie z.B. überlegene Qualität oder Funktionalität oder eine attraktive Marke. Kundinnen und Kunden müssen diesen Nutzen als so wertvoll beurteilen, dass sie bereit sind, dafür mehr zu bezahlen. Können die Vorteile nicht durch *Differenzierung der Leistung* erzielt werden, gelten die Produkte als «commodities». Der Wettbewerbsvorteil muss dann durch *Kostenführerschaft* errungen werden. Ein Drittes gibt es nicht.

Aus nahe liegenden Gründen ergeben sich bei der Strategiewahl erhebliche Abweichungen gegenüber der Unternehmung. Da Markt und Wettbewerb in der Regel fehlen, erübrigen sich auch entsprechende Strategien.

Unerlässlicher Teil auch einer staatlichen Strategie bleibt die Bestimmung des Leistungsangebots. Elemente des Leistungsangebots sind:

- Rechtsstaatlichkeit: Der Staat kann nur Versorgungsleistungen anbieten oder Vollzugsleistungen durchsetzen, für die eine gesetzliche Grundlage besteht. Bürgerinnen und Bürger haben bei Abstimmungen direkt oder als Wählende der Legislative indirekt Einfluss auf die Rechtsetzung, die sie als Leistungsempfängerin oder -nutzer betrifft.

³⁶ Interessengruppen, die um Leistungen des Staats konkurrieren, befinden sich im Hinblick auf eine tiefe Steuerbelastung in einem Prisoner's Dilemma.

³⁷ Gemäss dem Parkinsonschen Gesetz hat die Verwaltung die Tendenz, sich personell über den am tatsächlichen Arbeitsanfall orientierten Bedarf hinaus auszudehnen. D.h. die bürokratische Arbeit in Behörden und Unternehmen wird solange ausgeweitet, bis die zur Verfügung stehende Zeit ausgefüllt wird.

³⁸ Vgl. die Beiträge in «Die Volkswirtschaft» 2004, Heft 2

³⁹ Vgl. Schedler, K. / Proeller, I., Management, 2003, S. 12

- Die Rahmenbedingungen ihrer Erstellung bzw. Abgabe: Während die Unternehmung die Bedingungen der Leistungserbringung nicht oder nur bedingt beeinflussen kann, ist die Definition der Rahmenbedingung Teil der Strategie. Der Staat kann z.B. festlegen ob und in welcher Form bei der Erbringung einer bestimmten staatlichen Leistung Wettbewerb zugelassen werden soll. Die Anpassung von gesetzlichen Grundlagen und somit von Leistungsangeboten sind mit einem aufwändigen politischen und administrativen Prozess verbunden. Das Verfahren hat tendenziell einen höheren Stellenwert als die eigentliche Leistung.
- Wirkungsorientierung: Die Definition des Leistungsangebots orientiert sich an den angestrebten Wirkungen der staatlichen Tätigkeit. Die Wirkungen können sich auf die Gesellschaft (outcome) oder das Individuum (impact) beziehen.
- Leistungsnutzen bzw. -qualität: Der Nutzen wird im politischen Verfahren festgelegt und wird nicht von Kundinnen und Kunden bestimmt – sie können allenfalls Einfluss nehmen auf die Leistungsannahme, nicht aber auf die Leistung an sich.
- Standorte Erstellung bzw. Abgabe der Leistung.
- Zeitliche Beschränkungen: Damit ist die grundsätzliche Befristung von rechtlichen Erlassen («sunset legislation») und somit der Erfüllung von Ansprüchen und Leistungen gemeint⁴⁰, aber auch der zeitliche Umfang einer permanent angebotenen Leistung, z.B. die Schuldauer bis zum Gymnasium.
- Steuerung: Beim Leistungsangebot fallen zudem andere Steuerungserfordernisse an als beim Unternehmen. Staat und Verwaltung erhalten kein Feedback durch das preisbezogene Kundenverhalten. Auf dem Markt wird ein im Vergleich zum Nutzen zu teures Produkt nicht gekauft, ein qualitativ schlechtes ebenfalls nicht; diese Rückmeldung der «Abstimmung mit den Füßen» fehlt beim Staat in der Regel. Da staatliche Güter in der Regel unentgeltlich oder unter dem Marktpreis abgegeben werden, muss auch die Quantität zwingend gesteuert werden können, denn ein hoher Umsatz erzeugt eine Kostenexplosion, der keine entsprechende Ertragsentwicklung gegenübersteht.

4.1.3 Fokus der Wertschöpfung

Grundsätzlich gilt es, für die Unternehmung ein Wertschöpfungsmodell zu finden, das ihr durch eine neue Ertragsmechanik einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz und der dominanten Geschäftslogik der Branche verschafft. Oder sie muss dieses dominante Modell besser zur Anwendung bringen können als die Konkurrenz. Unternehmen konzentrieren sich auf möglichst eng begrenzte, für den Erfolg entscheidende Ausschnitte aus der Wertkette, d.h. die Fertigungstiefe sinkt tendenziell.

Für die Konfiguration der Wertkette bietet das durch die WOV eingebrachte Konzept des «Gewährleistungsstaats» neue Impulse und eröffnet einen breiten Raum an Möglichkeiten. Der Staat, der bisher vor allem die Rolle des «Integrators» gespielt hat und tendenziell sämtliche Leistungen selbst erstellt hat, dürfte vermehrt als «Orchestrator» auftreten, der koordinierend für die Leistungserstellung sorgt.⁴¹ Er gewährleistet in diesem Sinne eine Leistung, die er nicht oder nicht im vollen Umfang selbst herstellt. Dieses prozessorientierte Denken in Wertschöpfungsketten ist allerdings noch eher wenig verbreitet. So orientiert sich zum Beispiel das Projekt «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben» (NFA) zwischen Bund und Kantonen – wie der Name sagt – an Aufgaben und nicht an Wertschöpfungsstufen. Gleiches gilt auch für das Aargauer Projekt «Aufgabenteilung» (AT), das verschiedene Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden neu ordnet. Umfasst eine «Aufgabe» die ganze Wertschöpfungskette, ist diese statische Betrachtung unproblematisch; beinhaltet sie indes lediglich Teile daraus, wäre eine Betrachtung der Gesamtwertschöpfung sinnvoller und frucht-

⁴⁰ Vom Aargauer Grossen Rat wurde am 14. September 2004 ein Postulat überwiesen «betreffend Überprüfung der kantonalen Regulierungsdichte und allfälligen Übergang zum Prinzip der ‚Sunset Legislation‘ (Prinzip der Befristung von Erlassen) im Kanton Aargau», Postulatstext unter www.ag.ch/grossrat, Geschäft Nr. GR.04.246

⁴¹ Vgl. Müller-Stewens, G. / Lechner, Ch., Management, 2003, S. 392–394. Die Rolle des «Schichtenspezialisten», der sich auf eine bestimmte Wertschöpfungsstufe von verschiedenen Leistungen konzentriert, könnte ebenso eine vermehrt wachzunehmende Rolle des Staats sein, seltener wird er die des «Pioniers» einnehmen.

barer. Allerdings wird die Steuerung einer solchen «orchestrierten» Wertkette komplexer und setzt anderes Know-how voraus als diejenige einer integrierten Wertkette.

4.1.4 Kooperationspartner

Durch die starke Fokussierung innerhalb der Wertschöpfung ist die Unternehmung angewiesen auf kompetente Partner. Für Partnerschaften gibt es zahlreiche Spielformen bis zu Kooperationen mit Konkurrenten (coopetition) und Auslagerungen in Tieflohnländer (offshoring durch Tochterfirmen oder durch outsourcing).

Als Partner kommen primär andere staatliche Ebenen wie Bund, Kantone, Gemeinden oder Institutionen wie öffentliche Aktiengesellschaften in Frage, im Sinne von Public-Private-Partnerships aber auch Unternehmen. Die Kooperationen zwischen staatlichen Ebenen wird zwar auch unter Effektivitäts- und Effizienzkriterien betrachtet, sie wirft aber sehr schnell auch grundsätzliche staats- und machtpolitische Fragen auf. Beispielsweise geht es beim Projekt NFA primär um eine Neudefinition des Föderalismus und erst in zweiter Linie um eine Optimierung im betriebswirtschaftlichen Sinn. Zudem stellen sich heikle Fragen betreffend Fiskaläquivalenz. Das Prinzip der fiskalen Äquivalenz fordert, dass dem Aufwand für eine bestimmte Leistung einer staatlichen Einheit ein entsprechender Steuerertrag an diese Einheit gegenüberstehen muss. Wenn Aufgaben verschoben werden, muss in der Regel also auch über eine Neuverteilung der Steuererträge verhandelt werden, es sein denn, die Aufgabenverschiebung geschieht kostenneutral wie im Aargauer Aufteilungsprojekt. Dadurch wird der Neuaufteilung indes viel Flexibilität genommen, und bestehende fiskale Inäquivalenzen können nicht ausgeglichen werden.

4.1.5 Kernkompetenzen

Mit der Fokussierung der Wertschöpfung und der Kooperation mit Partnern stellt sich für Unternehmen die Frage nach seinen Kompetenzen. «Solche Kompetenzen setzen sich einerseits zusammen aus einem eher kognitiven Aspekt, nämlich aus *Wissen*, und andererseits aus *praktischen Fähigkeiten*, d.h. *intelligenten Abläufen* und *organisationalen Routinen*, in deren Struktur (Prozessmuster) sich das organisationale Wissen spiegelt und die dazu beitragen, dass die verfügbaren Ressourcen optimal genutzt werden können.»⁴² Als Kernkompetenzen gelten jene einzigartigen Kompetenzen, die selten sowie schwer imitier- und substituierbar sind und das Unternehmen befähigen, im Vergleich mit den Konkurrenten Produkte und Dienstleistungen anzubieten, die einen überlegenen Kundennutzen bieten und dadurch einen nachhaltigen Wettbewerbsvorteil schaffen. Die Kernkompetenzen entstehen also aus einer Bewertung der Fähigkeiten der Unternehmen durch den Markt.⁴³

Bei Staat und Verwaltung können als Kernkompetenzen jene Fähigkeiten gelten, die für die Bereitstellung der gesetzlich festgelegten Leistungen notwendig sind. Dies gilt für die traditionelle Staatskonzeption. Mit dem Konzept des Gewährleistungsstaats sind es jene Kompetenzen, die diese Gewährleistung sicherstellen. Es kommt damit zu einer Verlagerung von Kompetenzen der integrierten Leistungserstellung zu einer Steuerungskompetenz, die den Staat in die Lage versetzt, komplexere Wertketten zu führen und zu koordinieren.

⁴² Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 45. Die kursiven Hervorhebungen sind aus dem Original übernommen.

⁴³ Vgl. ebd. S. 45 f.

4.2 Strategieprozess

Als Instrument für die Strategieentwicklung kann der so genannte General Management Navigator[®] (GMN)⁴⁴ eingesetzt werden.⁴⁵ Er beinhaltet vier plus ein Arbeitsfelder: Initiierung, Positionierung, Wertschöpfung, Veränderung sowie Performance Messung; letztere misst den Fortschritt einer strategischen Initiative von der Entstehung bis zur Wirkung. Die im Kapitel 4.1 geforderten Inhalte einer Strategie werden in den Arbeitsfeldern Positionierung und Wertschöpfung erarbeitet, während die Felder Initiierung und Veränderung stärker den Entstehungs- und den Umsetzungsprozess, das Change Management, behandeln. Das Kapitel geht in der aufgelisteten Reihenfolge auf die Arbeitsfelder ein. In der Anwendung kann die Abfolge aber sehr flexibel auf die Organisation zugeschnitten werden. Nach der Initiierung kann die Reihenfolge der Arbeitsfelder je nach Situation der Organisation variieren.

Arbeitsfelder der Strategieentwicklung, die Leitfragen, die sich darin stellen, und die Resultate werden aus der Tabelle ersichtlich.

Prozessschritt	Leitfrage	Als Ergebnis festgelegt sind:
Initiierung	Wie wollen wir strategische Initiativen und/oder ihren Kontext in Staat und Verwaltung gestalten?	Anstoss und Beteiligungsförderung; Beteiligungsformen
Positionierung	Wie wollen wir Staat und Verwaltung gegenüber ihren Anspruchsgruppen positionieren? (Aussenverhältnis)	Anspruchsgruppen und Bedürfnisse: Ausgleichskonzept Angepasstes Leistungsangebot Kernkompetenzen
Wertschöpfung	Wie wollen wir die Wertschöpfung von Staat und Verwaltung gestalten? (Innenverhältnis)	Fokus der Wertschöpfung, Konzept Eigenproduktion und Fremdleistungen Kooperationspartner
Veränderung	Wie wollen wir strategische Initiativen wirksam werden lassen und Staat und Verwaltung verändern?	Umsetzung und dessen Controlling; Management des Wandels
Performance Messung	Wie wollen wir die strategischen Initiativen von Staat und Verwaltung beobachten und beurteilen?	Instrumente zur Beobachtung und Messung der Strategieumsetzung

Tabelle 1: Übersicht Strategieentwicklung in Staat und Verwaltung

⁴⁴ Vgl. Müller-Stewens, G. / Lechner, Ch., Management, 2003. Einen guten Überblick bietet Müller-Stewens, G., Entwicklungsprozesse, 2004.

⁴⁵ Das neue St. Galler Management-Modell verweist bei der Strategieentwicklung ausdrücklich auf den General Management Navigator, vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 72

4.2.1 Initiierung

Der GMN gliedert die Initiierung in 17 Parameter, die in sechs Dimensionen zusammengefasst werden. Die Gliederung dient sowohl der Analyse, wie strategische Initiativen entstehen, als auch der Strategie, wie die Initiierung in Zukunft gestaltet werden soll.

Dimension	Nr.	Parameter	Option
Ort Wo?	1	Offenheit	gering < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > gross
	2	Verantwortlichkeit	zentral < <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > dezentral
	3	Einflussrichtung	top-down < <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > bottom-up
Beteiligte Wer?	4	Beteiligungsgrad	elitär < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > breit gestreut
	5	Perspektivenmix	homogen < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > heterogen
	6	Fähigkeitenmix	monodisziplinär < <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > interdisziplinär
Timing Wann?	7	Dauer	kurz < <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > lang
	8	Auslöser	kalenderorientiert < <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > problemorientiert
	9	Horizont	kurzfristig < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > langfristig
Mittel Womit?	10	Ressourceneinsatz	gering < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > hoch
	11	Methodeneinsatz	spärlich < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > reichhaltig
Vorgehen Was?	12	Arbeitsweise	analytisch < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > intuitiv
	13	Darstellungsweise	quantitativ < <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > qualitativ
	14	Strukturierungsgrad	fein < <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > grob
Zusammenarbeit Wie?	15	Konfliktintensität	niedrig < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > hoch
	16	Entscheidungsform	patriarchalisch < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > demokratisch
	17	Transparenz	gering < <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> > Hoch

Ist-Werte/-Profil beim Staat

Tabelle 2: Bezugsrahmen zur Gestaltung der Initiierung⁴⁶

Bei der Initiierung – wie bei der Veränderung – gibt es zwar Anhaltspunkte für erfolgreiche Vorgehensweisen, einen strukturierten Ablauf wie etwa bei der Positionierung oder der Wertschöpfung gibt es indes nicht. Von Unternehmen zu Unternehmen bestehen erhebliche Unterschiede. Dies trifft sicher auch auf staatliche Organisationseinheiten zu, es gibt aber grundsätzliche Besonderheiten im staatlichen Bereich.

Ort

Anders als bei Unternehmen ist der Interessenausgleich eine zentrale Funktion des Staats. Die Initiierungsmöglichkeiten sind daher sehr breit, viele Anspruchsgruppen haben institutionalisierte Instrumente zur Verfügung, Initiativen zu starten, etwa durch Volksinitiativen oder Petitionen. Oder sie können Einfluss nehmen auf Mitglieder des Parlaments, die etwa mittels parlamentarischer Initiative, Motion oder Postulat strategische Initiativen auszulösen vermögen. Die Verantwortlichkeit ist zentral angesiedelt, da diese Initiativen politisch legitimiert werden müssen. Die Verwaltung hat zwar Einfluss auf die Ausgestaltung der Initiativen, die Quelle von Initiativen ist sie eher in seltenen Fällen. Im System verläuft die Initiierung deshalb tendenziell top-down. Aus der Umwelt können sie aber sehr wohl von Bürgerinnen und Bürgern mit den beschriebenen Instrumenten bottom-up erfolgen.

Beteiligte

Das (direkt-) demokratische Prinzip institutionalisiert eine breite Beteiligungsmöglichkeit und gewährleistet die Vertretung von heterogenen Interessen. Die schulischen Entscheidungs- und Aufsichtsgremien (Bildungskommission, Aufsichtskommissionen, Schulpflegen) ermöglichen vielfältige Beteiligungsformen und -möglichkeiten.

Timing

Strategische Initiativen können jederzeit ausgelöst werden aufgrund von politisch relevanten Problemen, wobei die Relevanz nicht zuletzt auch von der Aufmerksamkeit der Medien abhängt. Gleichzeitig findet eine formalisierte jährliche und eine an der Legislatur orientierte

⁴⁶ Vgl. Müller-Stewens, G. / Lechner, Ch., Management, 2003, S. 79

vierjährige strategische Planung statt. Wie in der Einleitung zum Strategiekapitel beschrieben, muss sich politische und strategische Relevanz nicht decken, die Initiativen können auch einen sehr operativen Bezug haben und einen kurzfristigen Horizont aufweisen.

Mittel

Der Ressourceneinsatz variiert sehr stark. Ein parlamentarischer Vorstoss kann mit sehr geringen Mitteln eine Initiative auslösen. Die formalisierte politisch-strategische Planung bindet aufgrund des zeitlich und organisatorisch langen Entscheidungsweges in grösserem Umfang Ressourcen.

Vorgehen

Eine Besonderheit der bisherigen Darstellungsweise war die Trennung in eine quantitative (Finanzplan) und eine qualitative Betrachtung (Regierungs- oder Legislaturprogramm).

Zusammenarbeit

Durch die institutionell gesicherten Initiierungsmöglichkeiten von breiten Bevölkerungsschichten und heterogenen Interessen ist die Konfliktintensität eher hoch. Die Entscheidungen über die Initiativen werden demokratisch gefällt, d.h. durch demokratisch gewählte Organe wie Regierungsrat und Grosser Rat bzw. Kantonsrat, nicht aber demokratisch im Sinne eines breiten Einbezugs der Verwaltung beim Entscheid. In der Entscheidvorbereitung hat die Verwaltung allerdings einen grossen Einfluss durch ihr Expertenwissen, ihre methodische Kompetenz und das agenda setting. Die formalisierten Verfahren und die Notwendigkeit, strategische Initiativen durch politische Entscheidungen zu legitimieren, fördern Transparenz. Strategische Initiativen können indes auch als machtpolitische Instrumente eingesetzt werden. Transparenz kann dabei bewusst vermieden werden, oder Intransparenz wird zumindest in Kauf genommen.

4.2.2 Positionierung

Welches sind die relevanten Anspruchsgruppen, Anliegen und Bedürfnisse? Welche Kernkompetenzen sind bereits vorhanden, welche müssen aufgebaut werden? Welche Leistungen sollen angeboten werden, zu welchem Preis? Welchen Nutzen sollen diese Leistungen stiften? Dies sind die Leitfragen zur Positionierung, die das Aussenverhältnis eines Unternehmens definiert.

Sie umfasst die Analyse der Umweltsphären und der Anspruchsgruppen sowie der Einflusskräfte in der Unternehmung und mündet in eine integrierte Betrachtung dieser äusseren und inneren Einflüsse. Orientiert sich das Unternehmen stärker an der äusseren Analyse, nimmt sie eine Outside-in-Perspektive ein. Legt sie stärkeres Gewicht auf die innere Analyse, folgt sie einer Inside-out-Perspektive.⁴⁷ Als Bezugspunkt der Analyse dienen Vision, Mission, Leitbild und strategische Ziele. Aufgrund der Analyse können strategische Optionen für die beiden prinzipielle Planungsebenen, die Business- und die Corporate-Ebene⁴⁸, abgeleitet werden. Als Resultat ergeben sich aus der Positionierung Aussagen über die Anspruchsgruppen und deren Bedürfnisse, das Leistungsangebot und die Kernkompetenzen. Dies gilt für Unternehmen wie für Staat und Verwaltung; inhaltlich ergeben sich bei der Positionierung jedoch die stärksten Abweichungen zwischen privatem und öffentlichem Bereich.

Die Unternehmung definiert als Ausgangssituation einen Ausschnitt aus ihrer Umwelt, ein «strategisches Geschäftsfeld» (SGF). Als Abgrenzungskriterien dienen Produkte, Marktsegmente, Kundennutzen, Technologien, Geografie, Kostenstrukturen.⁴⁹ Die Segmentierung ist vor allem aber auch Grundlage für eine dynamische Betrachtung und schränkt die zu beobachtenden Indikatoren ein, anhand derer die mittelfristige oder längerfristige Umweltentwicklung beobachtet wird. Sie bezieht sich auf die Umweltsphären wie auch auf Anspruchs-

⁴⁷ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 44 f.

⁴⁸ Die Business-Ebene entspricht der Ebene der Strategischen Geschäftseinheiten, die Corporate-Ebene derjenigen des Gesamtunternehmens, vgl. Müller-Stewens, G. / Lechner, Ch., Management, 2003, S. 165

⁴⁹ Vgl. ebd., S. 159 f.

gruppen, reduziert also den Umweltausschnitt in einem abstrakteren Sinn z.B. auf eine Branche, schränkt aber auch die Zahl der relevanten Anspruchsgruppen ein.

Der Segmentierung der Umwelt in strategische Geschäftsfelder entspricht die interne Segmentierung in «strategische Geschäftseinheiten» (SGE). Idealerweise entspricht eine Unternehmenssparte einer SGE oder setzt sich aus mehreren zusammen; eine SGE kann aber auch lediglich als planerisches Konstrukt geführt werden. Diese Segmentierung und Abgrenzung in SGF und SGE sind extrem erfolgskritisch. Die Unternehmung legt damit fest, in welchem Geschäft sie tätig ist und wie sie dieses Geschäftsfeld bearbeiten will.

Die innere Analyse betrifft die Ressourcen und (Kern-) Kompetenzen der Unternehmung. Wie die Umweltbetrachtung ist auch sie auf Entwicklungen ausgerichtet. Es muss z.B. geprüft werden, welche Kernkompetenzen von der Entwicklung des Markts entwertet werden, welche Kompetenzen aufgebaut werden müssen und welche Potenziale vermehrt ausgeschöpft werden sollen.

In einer integrierenden Betrachtung werden Erfolgsfaktoren identifiziert und Risiken abgeschätzt (äussere Analyse) sowie Kernkompetenzen ausgemacht und Erfolgspotenziale beurteilt (innere Analyse). Aus dieser Betrachtung werden Optionen für das Verhalten gegenüber den Kunden in der Marktstrategie und für dasjenige gegenüber den Konkurrenten in der Wettbewerbsstrategie festgelegt.

Die Varianten müssen schliesslich anhand von Kriterien evaluiert werden. Die Kriterienkataloge werden oft aus dem militärischen Bereich übernommen und auf die Situation der Unternehmung angepasst.⁵⁰ Müller-Stewens/Lechner schlagen indes eigene Kriterien vor:

1. Angemessenheit: Strategieprofile, Nutzwertanalysen, Entscheidungsbäume
2. Zielerreichung: Wertanalysen (Discounted-Cashflow-Ansatz), Sensitivitätsanalysen, Monte-Carlo-Simulation, Economic Value Added, Realloptionsansatz
3. Durchführbarkeit: Mittelflussrechnung, Ressourcenbeanspruchung, Veränderungsbereitschaft
4. Konsistenz: Elemente der Strategie, Strategie - Unternehmenseinheit, Teilstrategie - Gesamtstrategie

Aufgrund der Beurteilung mittels der vier Kriterien wird dann eine strategische Option ausgewählt.

Auch Staat und Verwaltung grenzen ihre Umwelt ein und segmentieren sie. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung erzwingt mit dem Wirkungsbegriff die Orientierung an der Umwelt förmlich, da die Wirkung auf ein Individuum bzw. eine Ziel- oder Anspruchsgruppe ausgerichtet ist (impact) oder auf die Gesellschaft (outcome) und immer ausserhalb des Systems liegt.

Allgemeingültige Kriterien darüber, was ein relevantes Umweltsegment, eine öffentliche Aufgabe ist, existieren jedoch nicht. Diese Festlegung bleibt eine der zentralen gesellschafts- und staatspolitischen Grundsatzentscheidungen.⁵¹

Theoretisch begründete Anhaltspunkte liefert die Volkswirtschaftslehre mit dem Begriff der öffentlichen Güter. Die Lehre ortet dort staatlichen Handlungsbedarf, wo der Markt versagt oder Mängel aufweist: Bei externen Effekten, fehlendem Wettbewerb, Informations- und Verteilungsproblemen. Der Staat stellt in Wirklichkeit aber sehr viel mehr Leistungen bereit als die (reinen) öffentlichen Güter. Sie können mit dem Begriff des Service public gefasst werden.⁵² Damit wird klar, dass dieser sich über die Güter definiert und nicht über die Institution, die sie bereitstellt, oder die Art und Weise der Produktion. Der Service public wird zum einen bestimmt durch die Kosten eines Ausschlusses vom Nutzen der Güter und zum andern, ob ein Ausschluss erwünscht wird oder nicht. Bei Gütern, von deren Nutzen niemand ausgeschlossen werden soll, handelt es sich um so genannte meritorische Güter. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Güterkategorien:

⁵⁰ Beispiele dazu vgl. Müller-Stewens, G. / Lechner, Ch., Management, 2003, S. 320

⁵¹ Vgl. Schwarz, G., Liberal, 1999

⁵² Vgl. Jäger, F., Service Public, o.J.

Der Ausschluss von Nachfrage durch den Preis ist ohne bzw. zu geringen Kosten möglich (Individualgüter)	... nur zu hohen Kosten möglich (Mischgüter)	... praktisch nicht möglich (Kollektivgüter)
... erwünscht (nicht meritorische Güter)	Rein private Güter (Nahrungsmittel, PC, Reisen usw.)	Netzbasierte Dienstleistungen (Mobiltelefon, Luftfahrt, Radio-/TV-Programme usw.)	
... z.B. aus sozialen, ökologischen, volkswirtschaftlichen Gründen nicht erwünscht (meritorische Güter, Service public i.w. Sinn)	Private Güter mit gesellschaftlichem Nutzen (Gesundheit, Bildung, Kultur, Ent-/Versorgungsleistungen)	(u.a. netzbasierte) Güter der Grundversorgung (Post, Bahn, Strasse, Strom, Gas, Festnetztelefon, Radio-/TV-Programme usw.)	Reine öffentliche Güter (innere/äussere Sicherheit, Rechtssicherheit, soziale/ökonomische politische Stabilität)

Service public im engeren Sinn

Tabelle 3: Service public im Kontext der Güterwelt⁵³

Die Höhe der Ausschlusskosten, die auf der horizontalen Achse eingetragen ist, ist ein Kriterium der ökonomische Rationalität; der Entscheid über die Wünschbarkeit der Ausschlusses von Kundinnen und Kunden von Gütern, in der Tabelle auf der horizontalen Achse, ist ein politischer.⁵⁴ Während die Kosten ein eher nachvollziehbares, objektives Kriterium darstellen, müssen für den politische Entscheid über die Meritorik der Güter folgende Bedingungen gelten:⁵⁵

- einen klar definierten Leistungsauftrag (Schaffung von Transparenz)
- eine Rechtsgrundlage (Gewährleistung der demokratischen Legitimität)
- eine Quantifizierung der Folgekosten (Klärung der ökonomischen Sinnhaftigkeit)

Im Zusammenhang mit dem Service public ist das Konzept des Gewährleistungsstaats wichtig. Der Staat trägt für den Service public die Verantwortung, die Leistung kann aber auf einem liberalisierten, kompetitiven Markt bereitgestellt werden, mit oder ohne Privatisierung.

Die Forderung nach einer Rechtsgrundlage für staatliche Leistungen hat Folgen für die Definition der Strategischen Geschäftsfelder (SGF). Die Aufgaben sind rechtlich in Verfassung und Gesetz geregelt, also auf höchster Ebene der Hierarchie der Erlasse. Sie bleiben daher inhaltlich relativ stabil, eine radikaler Wechsel von Geschäftsfeldern, wie das bei Unternehmen möglich – wenn auch nicht sehr wahrscheinlich – ist, steht für den Staat nicht zur Debatte. Daraus ergibt sich, dass das Eingrenzen von öffentlichen Aufgaben langsamer und in geringerem Ausmass erfolgt als bei der Festlegung von SGF bei Unternehmen. Gerade weil die Anpassung durch lange Entscheidungswege bis hin zu allfälligen Volksabstimmungen sehr viel mehr Zeit in Anspruch nimmt als bei Unternehmen, ist es unerlässlich, frühzeitig Entwicklungen bei öffentlichen Aufgaben zu erkennen und Massnahmen einzuleiten.

Die Umweltsegmentierung ist wie bei der Privatwirtschaft nicht nur Mittel zur Konzentration auf bestimmte Umweltausschnitte, sondern lenkt die Aufmerksamkeit auf Entwicklungen innerhalb dieser Ausschnitte. Einen wichtigen Beitrag leistet in diesem Zusammenhang auch die wirkungsorientierte Verwaltung, die, wie der Name sagt, nach der Wirkung der staatlichen Leistungen fragt und das System von diesem Blickwinkel aus gestalten und steuern will.

Die innere Segmentierung nähert sich durch die WOV stärker an die Struktur von Unternehmen an; der Aargau unterscheidet in seiner WOV-Konzeption Steuerungsbereiche und Steuerungsinstanzen, analog der Differenzierung von SGE und Aufbauorganisation. WOV überträgt damit das Konzept des Konzerns auf den Staat.⁵⁶ Regierung und Parlament entsprechen der Konzernleitung, die Departemente den Sparten oder Business-Units. Ein De-

⁵³ Jäger, F., Service public, o.J., S. 6

⁵⁴ Zur Unterscheidung von politischer und ökonomischer Rationalität vgl. oben S. 19

⁵⁵ Jäger, F., Service public, o.J., S. 3

⁵⁶ Vgl. Schedler, K. / Proeller, I., Management, 2003, S. 79 und Thom 2000, S. 187

partement nimmt eine öffentliche Aufgabe oder mehrere wahr, so wie eine Sparte ein oder mehrere SGF bearbeitet.

Die Analyse der Ausgangssituation und der Umwelt wird ergänzt mit der internen Analyse der Ressourcen, der (Kern-) Kompetenzen und insbesondere den Auswirkungen der Umweltentwicklung auf den Staat. Dieser internen Analyse kommt beim Staat grosses Gewicht zu, da es eher darum geht, seine Kernkompetenzen und Ressourcen wandelnden Umweltanforderungen anzupassen, als umgekehrt von diesen auszugehen und neue Anwendungsfelder für sie zu suchen. Wie beim Unternehmen werden in einer integrierten Betrachtung aufgrund der äusseren Analyse Erfolgsfaktoren identifiziert und Risiken abgeschätzt und aufgrund der inneren Analyse Kernkompetenzen ausgemacht und Erfolgspotenziale beurteilt.

Aufgrund dieser Analysen werden verschiedene Optionen für ein Leistungsangebot entworfen. Bei der Beurteilung der Optionen und dem Entscheid, welches Leistungspaket effektiv angeboten werden soll, spielt – anders als bei Unternehmen – nicht nur die ökonomische Rationalität eine Rolle, sondern auch die politische. Im Sinne der Managementrationalität können die Kriterien der Unternehmen auch auf den Staat angewandt werden; aufgrund der anderen Ertragsmechanik gibt es aber beim Kriterium Zielerreichung Unterschiede:

1. Angemessenheit: Strategieprofile, Nutzwertanalysen, Entscheidungsbäume
2. Zielerreichung: Wirkungsgefüge, Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit
3. Durchführbarkeit: Mittelflussrechnung, Ressourcenbeanspruchung, Anbindung der Ausgaben an die Einnahmen Veränderungsbereitschaft
4. Konsistenz: Elemente der Strategie, Strategie -Unternehmenseinheit, Teilstrategie - Gesamtstrategie

Zum ändern ist die Frage «In welchem Geschäft sind wir überhaupt tätig?» auch eine sehr politische, und zwar sowohl was die Breite des staatlichen Angebots betrifft als auch die Qualität. Zur politischen Beurteilung werden Kriterien herbeigezogen wie:

- Grundrechte
- Öffentliches Interesse
- Minderheitenschutz
- Verfahrensgerechtigkeit

Die wichtigsten Aktivitäten und Unterschiede bei der Entwicklung der Positionierung von Unternehmen und Staat sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Prozessschritt	Unternehmung		Unterschiede	
	Leitfrage	Ergebnis	Staat allgemein	Bildung
Ausgangssituation festlegen	In welchem Geschäft sind wir tätig? Wie bearbeiten wir dieses Geschäft? Welches sind die wichtigsten Entwicklungen innerhalb des Geschäftsfeldes?	Strategische Geschäftsfelder (SGF) und Strategische Geschäftseinheiten (SGE) festgelegt. Entwicklungen – möglichst anhand von Indikatoren – erfasst.	Staatliche Institutionen sind nicht frei, öffentliche Aufgaben autonom zu bestimmen oder aufzugeben. Die Aufgaben sind in Verfassung und Gesetzen festgelegt; die Änderung dieser Erlasse ist sehr aufwändig.	Bildung ist als öffentliche Aufgabe unbestritten. Es besteht eine Tendenz, dem Staat im Bereich Erziehung und Bildung weitere Aufgaben zuzuweisen, z.B. mit Tagesstrukturen oder mit dem Ausbau von vorschulischen Angeboten.
Umwelt analysieren	Welches sind die relevanten Anspruchsgruppen und Bedürfnisse? Welche wichtigen Entwicklungen zeichnen sich ab?	Anspruchsgruppen und Bedürfnisse definiert. Entwicklungen – möglichst anhand von Indikatoren – erfasst.	Anspruchsgruppen haben oft bestimmte Rechte und Pflichten gegenüber dem Staat. Über die Parlamente besteht eine institutionalisierte Interessenvertretung von Anspruchsgruppen. In der Regel sind Anspruchsgruppen umfassend definiert.	Die zentrale Anspruchsgruppe der Schülerinnen und Schüler hat sowohl das Recht wie die Pflicht zur Teilnahme am Unterricht. Der Staat kann sich im obligatorischen Volksschulbereich nicht auf ein bestimmtes Schülersegment konzentrieren – wie z.B. eine Privatschule –, sondern hat sämtliche Kinder zu unterrichten.
Unternehmen analysieren	Welche (Kern-) Kompetenzen, Ressourcen sind vorhanden? Welche müssen aufgebaut werden?	Kernkompetenzen und Ressourcen sowie das Entwicklungspotenzial festgelegt.	Kernkompetenzen werden nicht vom Markt bewertet und bestimmt, sondern politisch definiert. Da Aufgabenbereiche nicht einfach aufgegeben werden können, müssen Auswirkungen von Entwicklungen in diesen Bereichen auf Kernkompetenzen sehr genau analysiert werden.	Als Kernkompetenzen können sicher Unterrichten und Schulentwicklung gelten. Mit neuen Angeboten wie Tagestrukturen müssen weitere Kompetenzen etwa im Bereich der Betreuung aufgebaut werden.
Strategie bestimmen	Wie wollen wir uns gegenüber Kunden und Konkurrenten verhalten?	Varianten entworfen und beurteilt Markt- und Wettbewerbsstrategie bestimmt	Kern der Strategie ist das Leistungsangebot. Leistungen bestehen aus Versorgungsleistungen und Vollzugsleistungen	Zentrale Elemente des Angebots von Bildungsleistungen sind: - Lehrgänge - Qualitätsstandards - Dauer - Standorte

Tabelle 4: Übersicht Positionierung

4.2.3 Wertschöpfung

Auf welchen Teil des Gesamtwertschöpfungsprozesses des Leistungsangebotes soll sich die Unternehmung konzentrieren/beschränken? Welche Teilleistungen sollen anderen überlassen werden? Welche Kooperationsfelder ergeben sich aus dem Fokus der Wertschöpfung? Mit welchen Partnern soll wie zusammengearbeitet werden? Dies sind die Leitfragen in diesem Kapitel.

Die Unternehmung geht wie bei der Positionierung von einer Umweltanalyse aus, stützt sich auf die dort gewonnenen Erkenntnisse und überprüft sie. Oder sie analysiert die Ausgangssituation, wenn die Wertschöpfung vor der Positionierung bearbeitet wird.

Nach dieser Analyse wird die Wertschöpfung der Branche untersucht und mit der eigenen Wertkette verglichen.⁵⁷ Unter Berücksichtigung der übergeordneten Ziele – Vision, Mission, Leitbild, strategische Ziele – und der Positionierungsstrategie, sofern diese definiert ist, bestimmt die Unternehmung ihren Fokus der Wertschöpfung sowie die Teilleistungen, die sie anderen überlassen will. Für diese Kooperationsfelder müssen dann Partner gesucht werden.

Aufgrund der Analyse werden Optionen gesucht für zwei Wertschöpfungsprogramme: Aktivitätsstrategien und Ressourcenstrategien. Erstere beinhalten die Aktivitäten der Wertschöpfung und legen den Aufbau des Wertschöpfungsmodells und dessen inhaltliche Ausrichtung fest.⁵⁸ Die Wertschöpfung wird neben den Aktivitäten auch massgeblich durch die Ressourcen bestimmt: Mitarbeitende sind einzustellen und zu qualifizieren, Aufbau und Prozesse zu definieren, Managementsysteme einzurichten, Kapital zu beschaffen. Sie begrenzen einerseits unternehmerische Handlungsmöglichkeiten, eröffnen aber auch Potenziale für neue Ziele.⁵⁹

Beurteilt werden die Strategieoptionen der Wertschöpfung mit den gleichen Kriterien wie jene der Positionierung:

1. Angemessenheit
2. Zielerreichung
3. Durchführbarkeit
4. Konsistenz

Staat und Verwaltung gehen in analoger Weise vor, analysieren die Ausgangslage und ziehen Wertschöpfungsmodelle von vergleichbaren Institutionen bei. Bei diesem Vergleich geht es jedoch nicht um Wettbewerbsvorteile, sondern primär um die Orientierung an der «best practice».

Grundsätzlich identisch sind auch die beiden strategischen Wertschöpfungsprogramme, Aktivitätsstrategie und Ressourcenstrategie.

Bei der Beurteilung der strategischen Optionen spielen indes wiederum die unterschiedlichen Rationalitäten eine Rolle. Einerseits werden sie wie bei einer Unternehmung einer ökonomischen Einschätzung unterzogen im Hinblick auf eine haushälterische Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Andererseits nehmen politische Gesichtspunkte eine zentrale Rolle ein. Die Modellierung der Wertschöpfungskette von staatlichen Leistungen kann grundlegende Elemente des Föderalismus tangieren und Auswirkungen haben auf die Machtverteilung innerhalb verschiedener staatlicher Ebenen und Organe. Dies muss nicht zwangsläufig zu einer anderen Strategiewahl führen als unter einer ökonomischen Beurteilung, kann aber auch zu Ergebnissen führen, die ökonomisch irrational sind.

Die wichtigsten Aktivitäten und Unterschiede bei der Entwicklung der Wertschöpfung in Unternehmen und Staat sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

⁵⁷ «Die *Wertkette* deckt alle Aufgabenfelder und Aktivitäten ab, die den unternehmensspezifischen Fokus der eigenen Wertschöpfung ausmachen. Die *Wertschöpfungskette* deckt demgegenüber unternehmensübergreifend sämtliche Aktivitäten und Wertschöpfungsstufen ab, die für die Entstehung eines bestimmten Produkts notwendig sind.» Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 67

⁵⁸ Vgl. Müller-Stewens, G. / Lechner, Ch., Management, 2003, S. 417–436

⁵⁹ Vgl. ebd., S. 437–475

Prozessschritt	Unternehmung		Unterschiede	
	Leitfrage	Ergebnis	Staat allgemein	Bildung
Ausgangssituation festlegen ⁶⁰	In welchem Geschäft sind wir tätig? Wie bearbeiten wir dieses Geschäft? Welches sind die wichtigsten Entwicklungen innerhalb des Geschäftsfeldes?	Strategische Geschäftsfelder (SGF) festgelegt, Entwicklungen – möglichst anhand von Indikatoren – erfasst.	Staatliche Institutionen sind nicht frei, öffentliche Aufgaben autonom zu bestimmen oder aufzugeben. Die Aufgaben sind in Verfassung und Gesetzen festgelegt; die Änderung dieser Erlasse ist sehr aufwändig.	Bildung ist als öffentliche Aufgabe unbestritten. Es besteht eine Tendenz, dem Staat im Bereich Erziehung und Bildung weitere Aufgaben zuzuweisen, z.B. mit Tagesstrukturen oder mit dem Ausbau von vorschulischen Angeboten.
Umwelt analysieren	Welche Wertschöpfungspotenziale bestehen in der Branche? Welche wichtigen Entwicklungen zeichnen sich ab?	Wertschöpfungspotenziale der Branche eruiert Entwicklungen – möglichst anhand von Indikatoren – erfasst.	Die Wertschöpfungskette und die Einbindung von Bund, Kantonen und Gemeinden werden politisch und rechtlich festgelegt. Grundsätzliche Änderungen können aufgrund des Abstimmungsbedarf gegenüber anderen staatliche Ebenen selten autonom vollzogen werden.	Bildung ist grundsätzlich eine kantonale Aufgabe. Die Wertschöpfungskette ist allerdings stark fragmentiert, sowohl was Leistungserbringung als auch was die Steuerung der Kette betrifft. Die Koordination muss durch übergreifende, gemeinsame Ziele geleistet werden.
Unternehmen analysieren	Wie ist die Wertkette momentan charakterisiert? Wie unterscheidet sie sich von derjenigen der Konkurrenten?	Wichtigste Merkmale sind bestimmt Unterschiede dokumentiert.	Grundsätzlich identisches Vorgehen: Durch die Mobilität der Kunden zum einen und durch den wachsenden Standortwettbewerb zum anderen müssen auch staatliche Wertketten stärker miteinander verglichen und einem Benchmarking unterzogen werden.	Bildung ist ein zentraler Faktor beim Standortwettbewerb. Durch vermehrte Vergleichstests von Schülerleistungen sind auch der Aufbau der Wertkette und deren Auswirkungen auf den Output von Interesse.
Wertkette bestimmen	Auf welche Elemente der Wertschöpfung konzentrieren wir uns? Mit welchen Partnern kooperieren wir?	Aktivität- und Ressourcenstrategie definiert, Kooperationspartner sind bestimmt.	Wertschöpfungsketten und Wahl von staatlichen Kooperationspartnern sind stark vom föderalen Staatsaufbau bestimmt.	Die Aufteilung der Wertschöpfungskette und die Partner sind, was das Kerngeschäft des Unterrichts betrifft, weitgehend festgelegt und stehen nicht zur Disposition. Sie sind aber bei neuen Aufgaben wie der Tagesstruktur wesentliche Themen.

Tabelle 5: Übersicht Wertschöpfung

⁶⁰ Der Schritt ist identisch mit demjenigen der Positionierung. Es ist sinnvoll, mit demselben Schritt zu beginnen, zumal die Wertschöpfung je nach gewähltem Vorgehen zur Strategieentwicklung auch vor der Positionierung bearbeitet wird.

4.2.4 Veränderung

Analog zur Phase der Initiierung besteht auch bei der Veränderung von strategischen Initiativen ein Raster, das die wichtigsten Komponenten der Veränderungsarbeit enthält. Die Komponenten und Dimensionen sind nicht als vollständige und abschliessende Auflistung zu verstehen, sondern als Bezugsrahmen und Checkliste für die Gestaltung des Wandels.

Da sich «der Wandel» in und von staatlichen Organisation so nicht beschreiben lässt, soll auf einige zentrale Aspekte der aktuellen Diskussion im Zusammenhang mit der Einführung von WOV eingegangen werden. Die Ausprägung dieser Veränderungsarbeit, die WOV mit sich bringt, ist beispielhaft in die Tabelle 6 eingetragen.

Komponenten	Nr.	Dimensionen	Ausprägungen	
Timing Wann? <i>Entwicklungslogik</i>	1	Epoche	inkremental	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ fundamental
	2	Zyklus	kurz	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ lang
	3	Welle	eine	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ viele
	4	Phase	eine	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ viele
	5	Taktung	lang	◁ □ □ □ ■ □ □ ▷ kurz
Akzente Was? <i>Entwicklungsfokus</i>	6	Remodellierung	bestätigend	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ erneuernd
	7	Reorientierung	bestätigend	◁ □ □ ■ □ □ □ ▷ erneuernd
	8	Repositionierung	bestätigend	◁ □ □ ■ □ □ □ ▷ erneuernd
	9	Restrukturierung	bestätigend	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ erneuernd
	10	Revitalisierung	bestätigend	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ erneuernd
Akteure Wer? <i>Entwicklungskräfte</i>	11	Stakeholder	ausgeblendet	◁ □ □ ■ □ □ □ ▷ eingebunden
	12	Rollen	wenige	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ viele
	13	Schichten	entkoppelt	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ verkoppelt
Gestaltungsräume Wo? <i>Entwicklungsobjekt</i>	14	Struktur	gering	◁ □ □ □ ■ □ □ ▷ hoch
	15	Politik	gering	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ hoch
	16	Kultur	gering	◁ □ □ □ □ ■ □ ▷ hoch

■ Beispiel: Umsetzungsprofil WOV

Tabelle 6: Bezugsrahmen zur Gestaltung der Veränderungsarbeit⁶¹

Timing

WOV bringt einen fundamentalen Wandel von Staat und Verwaltung mit sich. Die Einführung hat sich im Aargau über mehrere Jahre vollzogen und ist noch nicht abgeschlossen. Begonnen wurde mit verschiedenen Pilotabteilungen 1997/98. Nach der Auswertung der Pilotphase beschloss der Grosse Rat im März 2001 die flächendeckende Einführung per 1. Januar 2006. Aufgrund des Beschlusses wurden die Projektorganisation aufgebaut und in verschiedenen Phasen die Instrumente eingeführt. Gegenwärtig wird das Führungssystem getestet, d.h. der Aufgaben- und Finanzplan und die Produktgruppenpläne, auf denen der AFP basiert, werden als Führungsinstrumente parallel zu den traditionellen Instrumenten eingesetzt. Die Einführung ist also in Phasen unterschiedlicher Intensität gegliedert und wird durch die Gesamtprojektleitung bzw. immer stärker von den Departementsprojektleitungen geführt, wobei die Führungsverantwortlichen und zukünftigen Steuerungsinstanzen der Pläne immer stärker in die Verantwortung eingebunden werden.

Akzent

Der Fokus der Veränderung liegt im neuen Führungs- und Steuerungsmodell, das sich verstärkt orientiert an Umweltentwicklungen und Zielgruppen sowie Wirkung und effizienter Leistung. Eine inhaltliche Reorientierung oder Repositionierung ist mit WOV nicht zwingend verbunden, WOV liefert allerdings ein Instrumentarium, dass diese in Zukunft effektiver und effizienter vollzogen werden können. Von WOV selbst gehen wichtige Impulse auf die Restrukturierung und Revitalisierung aus. Entscheidende Veränderungsschritte in diesen Belangen sind aber vor allem dann zu erwarten, wenn die Möglichkeiten des Instrumentariums für die Strategiearbeit genutzt werden und diese dann strukturelle Veränderungen im Sinne des Prinzips «Structure follows Strategy» bewirken.

⁶¹ Vgl. Müller-Stewens, G. / Lechner, Ch., Management, 2003, S. 592

Akteure

Als wichtigster – im Aargau aber auch als einziger – Stakeholder wird der Grosse Rat in die Veränderungsarbeit einbezogen. Vermittelt wird einerseits ein allgemeines Verständnis der WOV, vor allem aber auch die konkreten Neuerungen und Steuerungsmöglichkeiten für das Parlament.

Gestaltungsräume

Die WOV hat eine erhebliche Auswirkung auf die Strukturen von Staat und Verwaltung. Diese Auswirkungen lassen sich anhand der Strukturelemente des WOV-Steuerungssystems zeigen. Dieses unterscheidet Steuerungsinstanzen, welche mithilfe bestimmter Steuerungsinstrumente bestimmte Steuerungsbereiche führen. Die Instrumente enthalten Steuerungsgrössen – im Wesentlichen Ziele –, die eine Planung und Ergebniskontrolle pro Bereich erlauben. Durch die WOV ergeben sich in allen Strukturelementen Änderungen.

Steuerungssystem
- Steuerungsinstanzen
- Steuerungskette
- Steuerungsbereiche
- Steuerungsinstrumente
- Steuerungsgrössen

Im Zusammenhang mit der Einführung der WOV werden Steuerungsinstanzen angepasst und die Staatsleitung grundlegend erneuert, d.h. neben der Verwaltung werden auch das Parlament und die Finanzkontrolle, das unabhängige interne Aufsichtsorgan, einer Reform unterzogen. Mit der Definition von Steuerungsbereichen wie Produktgruppen und Produkten rücken auch die Prozesse, die zu Produkten führen, verstärkt in den Vordergrund. Die Analyse von Produkten und Prozessen hatte in einer Abteilung des Departements Bildung, Kultur und Sport (BKS) die Anpassung der Aufbauorganisation zur Folge. Die Instrumente wurden stark ausgebaut und die systematische Verknüpfung von Zielen, Indikatoren und Standards erlauben erstmals eine transparentere Steuerung anhand von Messgrössen.

Tabelle 7: Steuerungssystem⁶²

Eine Änderung im gleichen Ausmass betrifft das Wertesystem und die Verwaltungskultur, wengleich diese kulturellen Veränderung nicht so augenfällig sind wie die strukturellen. So bedingt etwa die von der WOV postulierte Managementrationalität einen erheblichen Mentalitätswandel der Führungskräfte, z.B. hin zu verstärkter Ziel- und Resultatorientierung oder konsequentem Ausnützen der Handlungsspielräume.

Eine – zumindest im Aargau – noch ungelöste Frage betrifft den Gestaltungsraum zentral: Wie können die Steuerungsinstanzen über verschiedene Trägerschaften hinweg zu einer wirksamen Steuerungskette verknüpft werden? Wie können über diese Steuerungskette hinweg Controllingkreisläufe installiert werden, die die Umsetzung von politischen Zielsetzungen des Grossen Rates und der Regierung durch die Leistungsersteller, z.B. die Volksschulen oder die Berufsschulen, gewährleisten, ohne dass die föderalen Strukturen unterlaufen und die Autonomie der einzelnen Trägerschaften ungebührlich beschnitten werden?

Eine – zumindest im Aargau – noch ungelöste Frage betrifft den Gestaltungsraum zentral: Wie können die Steuerungsinstanzen über verschiedene Trägerschaften hinweg zu einer wirksamen Steuerungskette verknüpft werden? Wie können über diese Steuerungskette hinweg Controllingkreisläufe installiert werden, die die Umsetzung von politischen Zielsetzungen des Grossen Rates und der Regierung durch die Leistungsersteller, z.B. die Volksschulen oder die Berufsschulen, gewährleisten, ohne dass die föderalen Strukturen unterlaufen und die Autonomie der einzelnen Trägerschaften ungebührlich beschnitten werden?

4.2.5 Performance Messung

Die WOV geht bei der Einführung von neuen Plänen als Steuerungsinstrumente davon aus, dass pro Ziel ein Indikator als Messgrösse definiert wird und Umwelt- und Systementwicklungen anhand von Kennzahlen beobachtet werden. Die Wirkungsziele beziehen sich auf Zielgruppen und gesellschaftliche Teilbereiche, die Leistungsziele auf die staatliche Leistungen und Produkte; Prozessindikatoren haben im Qualitätsmanagement der Schulen traditionell einen hohen Stellenwert. Diesen inhaltlichen Zielen stehen entsprechende Finanzindikatoren gegenüber. Und das Kennzahlenset kann auch flexibel um weitere Zielkategorien ergänzt werden. Damit steht dem Staat ein analoges Instrument zur Balanced Scorecard eines Unternehmens zur Verfügung, das heisst ein ausgewogenes Instrument, das die Strategieumsetzung misst und begleitet.

⁶² Zum Steuerungssystem vgl. auch Tabelle 8, S. 38

Zusammenfassend können die Rahmenbedingungen für Strategie und Strategieentwicklung in Staat und öffentlicher Verwaltung wie folgt beschrieben werden:

- Zwei unterschiedliche Rationalitäten: Entschieden wird nach politischer Rationalität *und* Managementrationalität.
- Trennung der Ausgaben- und Einnahmenströme: Die Kosten der Leistungen werden nicht direkt durch eigene Erträge gedeckt, die (Steuer-) Erträge fallen zum grossen Teil unabhängig vom Leistungsstrom an.
- Markt und Wettbewerb: Sie sind nicht Grundlagen der staatlichen Leistungserstellung, sondern stehen allenfalls als mögliche Rahmenbedingung für Teilbereiche zur Debatte. Somit existieren keine Wettbewerbs- und Marktstrategien.
- Legalitätsprinzip: Der Staat kann nur Leistungen anbieten und durchsetzen, für die gesetzliche Grundlagen bestehen; Unternehmen dagegen können sämtliche Leistungen anbieten innerhalb des rechtlichen Rahmens.
- Risiko: Der Staat ist nicht oder nicht in gleicher Weise vom Risiko des Scheiterns und des Untergangs bedroht wie eine Unternehmung.
- Monopol: Der Staat agiert häufig als Monopolanbieter.
- Rechtliche Position: Der Staat hat Vollzugsleistungen durchzusetzen und tut dies aus einer rechtlich den Bürgerinnen und Bürgern übergeordneten Position heraus.
- Interessen: In der Führungsspitze von staatlichen Organen sind sehr viel breitere Interessen vertreten als in einer Unternehmensspitze, weil dieser Interessensausgleich eine der zentralen Aufgaben des Staats ist. Die Entscheidungswege werden dadurch länger.
- Ergebnis vs. Prozess: Mit WOV soll der Staat stärker über Output und Wirkungen gesteuert werden. Politisch wesentlich bleiben indes auch die Verfahren und Prozesse, die zu den Ergebnissen führen.
- Ziel und Zweck: Ziel der staatlichen Tätigkeit ist die Steigerung des Gemeinwohls, nicht der nachhaltige Erfolg im Wettbewerb.

Nach der theoretischen Erörterung von *Strategie* als Ordnungsmoment und *Strategieentwicklung* als einem der Managementprozesse gemäss dem neuen Management-Modell folgt nun der zweite Teil, in dem die beiden Begriffskategorien auf ein konkretes praktisches Beispiel angewandt werden.

Teil II:

Praktische Anwendung

Kapitel 3 und 4 des ersten Teils beschreiben Strategie und Strategieentwicklung gemäss neuem St. Galler Management-Modell und General Management Navigator, d.h. zuerst wurde das Resultat dargestellt, danach der Prozess, der zu diesem Resultat führt. Analog soll im zweiten Teil vorgegangen werden. Als Ausgangspunkt des Kapitels 5 dient der Aufgaben- und Finanzplan⁶³ (AFP), der einen konkreten Anlass für verschiedene staatliche Instanzen bietet, sich mit strategischen Fragen auseinander zu setzen. Er ist das zentrale kurz- und mittelfristige Instrument zur politischen Planung. Anhand der Strategiedefinition des neuen St. Galler Management-Modells soll der strategische Gehalt des AFP überprüft werden, und anhand des General Management Navigators wird in Kapitel 6 die konkrete Erarbeitung eines AFP aufgezeigt.

⁶³ In der Literatur wird auch der Begriff Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) verwendet, im Kanton Luzern Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) und im Kanton Zürich Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF). Diese begriffliche Vielfalt ist ein Problem, das sich mit der Einführung der WOV und dem damit verbundenen Definitionsbedarf verschärft hat. WOV erschwert damit die Vergleichbarkeit der Kantone paradoxerweise.

5. Aufgaben- und Finanzplan als Ergebnis (AFP)

Der AFP ist das Steuerungsinstrument von Regierung und Parlament im Kanton Aargau. Er beinhaltet als Steuerungsbereiche ca. 40 Aufgabenbereiche, welche die Aufgaben des Kantons umschreiben. Der AFP konsolidiert die Produktgruppenpläne der nächst tieferen Stufe. Die Produktgruppen werden mit den gleichen sechs Steuerungsgrössen umschrieben und geplant wie die Aufgabenbereiche. Die Produktgruppen bestehen aus Produkten. Für einzelne Produkte kann es ebenfalls entsprechende Produktpläne geben.

Steuerungsinstanzen	Steuerungsbereiche	Steuerungsinstrumente	Steuerungsgrössen		
Grosser Rat	Aufgabenbereich	Aufgaben- und Finanzplan	Rahmenauftrag Umweltentwicklung Kennzahlen Entwicklungsschwerpunkte Wirkungsziele Leistungsziele Finanzen		
Regierungsrat			Dito		
Departement			Produktgruppen	Produktgruppenplan	Dito
Abteilung/Institutionen			Produkte	Produktplan	Dito

Tabelle 8: Übersicht Elemente und Begriffe der kurz- und mittelfristigen Planung im Kanton Aargau

Der AFP umfasst eine Planungsperiode von vier Jahren, d.h. Budget und die Jahresziele – Meilensteine in den Entwicklungsschwerpunkten – für das Folgejahr sowie drei weitere Jahre. Der AFP wird rollend jährlich aktualisiert.

Der AFP stellt ausschliesslich die *Ergebnisse* des Planungsprozesses dar. Die Planungsprozesse, die zu den Steuerungsgrössen mit Zielwerten führen, sind daraus nicht ersichtlich. Diese Beschränkung auf Ziele und Zielwerte ist notwendig, um die Komplexität der systemischen Steuerung eines Aufgabenbereiches in Grenzen zu halten.

Der Ansatz beruht darauf, einen Aufgabenbereich – z.B. die Mittelschule – mit einer begrenzten Anzahl von Steuerungsgrössen (20 bis 30) zu beschreiben. Das Begrenzungskriterium zur Reduktion der potenziell unendlichen Zahl möglicher Zielgrössen sind dabei zwei Gesichtspunkte: Die Ziele in Richtung «Ausbildungserfolg für Lernende» stehen im Vordergrund; es werden möglichst nur Zielgrössen ausgewählt, welche den Output des Systems beschreiben.

Die Kategorien des Systems, für die die Steuerungsgrössen definiert werden, sind dabei entscheidend, denn es müssen die richtigen, steuerungsrelevanten Grössen ausgewählt werden.

Pro Aufgabenbereich werden als Steuerungsgrössen der Rahmenauftrag aufgeführt, die wichtigsten Umweltentwicklungen beschrieben. Diese Entwicklungen werden dann in Kennzahlen konkretisiert. Die Kennzahlen zur Umwelt werden ergänzt mit Zahlen zum System, die nicht beeinflusst werden können oder sollen, z.B. Leistungsdaten oder Angaben über Kosten. Ausgehend vom Rahmenauftrag und der Umweltentwicklung werden dann Entwicklungsschwerpunkte definiert und die entsprechenden Projekte aufgelistet. Der Rahmenauftrag ist ebenso Grundlage für die Festlegung der Wirkungsziele.⁶⁴ Die Leistungsziele geben an, mit welchen Leistungen die Wirkungen erreicht werden sollen; in Abgrenzung zu den Kennzahlen beinhalten sie Leistungen, die beeinflusst werden sollen. Schliesslich werden die finanziellen Grössen festgelegt, d.h. der Saldo von Aufwand und Ertrag sowie die geplanten Investitionen. Pro Ziel wird jeweils mindestens ein Indikator formuliert. Die Zielgrössen für Wirkung, Leistung und Finanzen bilden das Basisgeschäft und dessen Optimierung ab, die Entwicklungsschwerpunkte zeigen den Innovationsbedarf; Projekte in der Umsetzung müssen sich neben dem Basisgeschäft ebenfalls in den Wirkungszielen niederschlagen.

⁶⁴ Zur Erarbeitung von Wirkungszielen und Wirkungsindikatoren vgl. Kuratle, R., Handlungsrahmen, 2002

Als langfristiges Planungsinstrument und Grundlage für den AFP dient das *Entwicklungsleitbild* (ELB), das sich in neun Politikbereiche gliedert. Es umfasst einen Planungshorizont von zehn Jahren und wird alle vier Jahre zu Beginn einer Legislaturperiode überarbeitet. Es beinhaltet die wesentlichen Herausforderungen pro Politikbereich und je eine Zielsetzung und eine Umsetzungsstrategie pro Herausforderung. Das ELB wird im Wesentlichen mittels den Entwicklungsschwerpunkten des AFP umgesetzt.

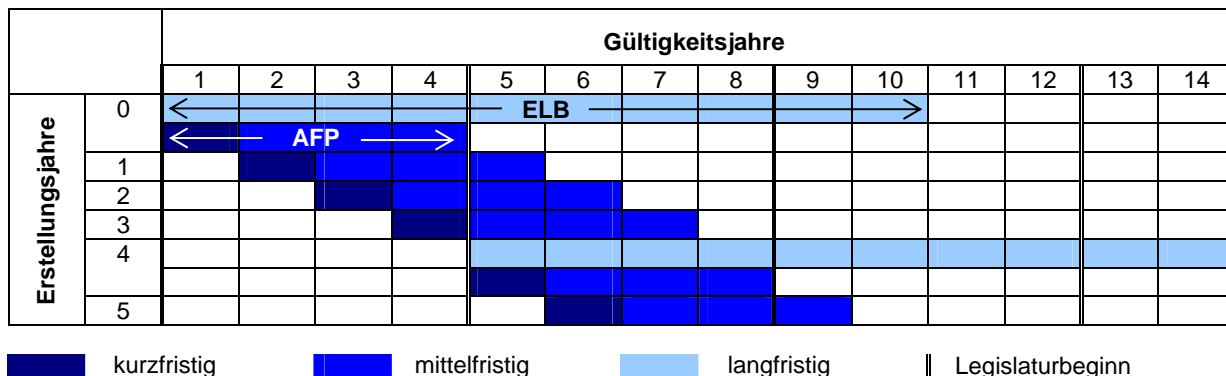


Abbildung 6: Zusammenspiel von kurz-, mittel- und langfristiger Planung

Ein Departement verantwortet im WOV-Konzept die Erarbeitung des AFP, der Entscheid darüber fällt im Regierungsrat und im Parlament.

Ein Beispiel eines AFP findet sich im Anhang 9.1, Seite 68. Zur Vereinfachung wurde der AFP inhaltlich reduziert auf den Mittelschulbereich. In Tat und Wahrheit umfasst der Aufgabenbereich die gesamte Sekundarstufe II, also Mittelschul- und Berufsbildungsbereich. Das Beispiel wurde für diese Arbeit entworfen. Der erste AFP wird 2005 verabschiedet und umfasst den Zeitraum 2006–2009.

Die Ausführungen zum AFP können wie folgt zusammengefasst werden: Die inhaltliche Planung muss eine Antwort auf erfasste und interpretierte Umweltentwicklungen sein. Der AFP umfasst *Innovation* und reguläres *Basisgeschäft*. Die Umfeldentwicklungen lösen in beiden Bereichen/Entwicklungsmodi Planungsaktivitäten aus: Einerseits Reformbedarf, welcher mit Projekten geleistet wird. Andererseits Optimierung des Basisgeschäftes, d.h. Anpassung an neue Mengen- und Qualitätsanforderungen.

Der Plan umschreibt einerseits dieses Basisgeschäft pro Aufgabenbereich; im Bereich der Bildung sind es die einzelnen Bildungsstufen wie Volksschule, Mittelschule, Berufsbildung, Hochschule oder stufenübergreifende Aufgabenbereiche wie Bildungsberatung oder Sonderschulung, Heime, Werkstätten. Das Basisgeschäft wird abgebildet im Rahmenauftrag, in Wirkungs- und Leistungs- und Finanzzielen. Die Entwicklungsschwerpunkte sind andererseits die Antwort auf die Umweltentwicklungen; auch für sie werden finanzielle Zielgrössen ausgewiesen. Befinden sich Entwicklungsschwerpunkte in der Umsetzungsphase, entfalten sie Wirkung und können in die Wirkungsziele übernommen werden.

Steuerungszweck	Zielkategorie im AFP; Bezeichnung und Erläuterung	Beschreibung der Zielkategorie
Leitfrage: Was soll in den Plan aufgenommen werden?	Leitfrage: In welchen Kategorien wird Zusammengehöriges erfasst?	Leitfrage: Wo liegen die wirksamen Ansatzpunkte für Steuerungsgrössen?
Festlegung des Grundauftrages für den Schulbereich	1. Rahmenauftrag Der Rahmenauftrag umschreibt in knapper Form den gesetzlichen Auftrag. Er kann als Mission-Statement verstanden werden und dient der ersten Orientierung über den Steuerungsbereich und den Planungsgegenstand. Er enthält keine eigentliche Zielsetzungen sondern Stossrichtungen.	- Stossrichtungen im Dienste des Unterrichtserfolges für die Lernenden - Stossrichtungen im Dienste des Unterrichtserfolges für Lehrerinnen und Lehrer

Steuerungszweck	Zielkategorie im AFP; Bezeichnung und Erläuterung	Beschreibung der Zielkategorie
Einbezug der Umweltentwicklungen in die Planung	<p>2. Umfeldentwicklung Die Umwelt wird in Sphären gegliedert, die in etwa den Umweltsphären des neuen St. Galler Management-Modells entsprechen. Die wichtigsten Umfeldentwicklungen (qualitativ und quantitativ) müssen differenziert analysiert werden. Dies ist äusserst wichtig, weil daraus der Planungsbedarf abgeleitet wird. Ohne Umweltdynamik besteht auch kein Bedarf an Planung.</p>	<p>Aussagen zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demografische Entwicklungen - Familie und Erziehung - Werte und Orientierung - etc.
Einbezug der Umfeldentwicklung in Zahlen und Verknüpfung mit Grundzahlen zum Schulbereich	<p>3. Kennzahlen Die Kennzahlen stellen einerseits als Indikatoren-Zeitreihen die Umfeldentwicklungen dar; sie sind ein Konzentrat dieser Entwicklung. Die für das Bildungssystem relevanten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technologischen Statistiken werden in einen planerischen Zusammenhang gestellt. Andererseits enthalten sie auch Indikatoren der Organisation, die nicht beeinflusst werden sollen.</p>	<p>Zeitreihen zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bevölkerungsentwicklung - Altersklassenentwicklung <p>Diese sind verknüpft mit:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anzahl Schülerinnen und Schülern - Anzahl Alterskonforme in den Schulstufe im Schultyp u.a.
Einbezug des Reformbedarfs und der Innovationen in die Planung	<p>4. Entwicklungsschwerpunkte Die Schwerpunkte bilden den Innovationsanteil der Planung ab und beinhalten Projekte, bzw. umfangreichere strategische Initiativen, die mehrere Projekte beinhalten.</p>	<p>Angestrebte Jahresergebnisse aus Projekten zu strategischen Themen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Angebotsentwicklung der Schulstufe - Standortpolitik - Kooperationen und Synergie - Neuordnung von Leitung und Organisation - Neuordnung von Finanzierung und Steuerung etc.
Festlegen der Wirkungen des Schulbereichs (outcome/impact)	<p>5. Wirkungsziele Die Wirkungsziele konkretisieren den Rahmenauftrag. Sie werden mit einem oder mehreren Indikatoren gemessen. Befinden sich Entwicklungsschwerpunkte in der Umsetzungsphase und entfalten sie Wirkung, können sie in die Wirkungsziele übernommen werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Angestrebte Wirkungen auf die Lernenden und die Lehrenden (Impact) - Angestrebte Wirkungen auf die Gesellschaft und übrigen Anspruchsgruppen (outcome)
Festlegen der Leistungen des Schulbereichs (output)	<p>6. Leistungsziele Die Leistungsziele beschreiben die angestrebten Leistungen, mit denen die Wirkungsziele verwirklicht werden sollen. Aus den Leistungszielen müssen Bedarf, Kapazität, Auslastung, Dauer der Leistungsabgabe bzw. Systemaufenthalt der Leistungsempfängerinnen und -empfänger sowie angestrebte Kostengrössen ersichtlich sein.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Anzahl Lernende im System - Anzahl Abschlüsse - Indikator für die Qualität der Abschlüsse - Anzahl geförderte Begabte - Anzahl erfolgreiche Fremdsprachige - Anzahl Repetierende - Anzahl Schulabbrecher/-innen - Anzahl Übertritte in eine bestimmte Anschlussstufe
Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Planung	<p>6. Finanzen In den Finanzen werden die Kosten des Basisgeschäftes (Unterricht für Lernende) und die Kosten für den Innovationsbereich abgebildet (Projektkosten und Investitionen). Die Finanzgrössen enthalten die Budgetzahlen für das Folgejahr und die Planungsgrössen für weitere drei Jahre.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gesamtkosten des Schulbereichs - Gesamtkosten pro Schülerin/Schüler - Gesamtkosten pro Abschluss - Unterrichtskosten pro Schülerin/Schüler - Kosten der Schulleitung und -administration - Projektkosten/Innovationskosten - Investitionskosten

Tabelle 9: Aufgaben- und Finanzplan AFP Kanton Aargau

6. Entwicklung des Aufgaben und Finanzplans

Wie wird ein Aufgaben- und Finanzplan erarbeitet? Welche Instrumente eignen sich zur Strategieentwicklung in Staat und öffentlicher Verwaltung?

Die Antworten auf diese Fragen werden jeweils in zwei Teilen dargestellt:

- mit einem pragmatischen Ansatz
- mit einem systematischen Ansatz

Diese Zweiteilung ist notwendig, um das tatsächlich angewandte Verfahren – den pragmatischen Ansatz – zu zeigen und der aus den Modellen abgeleiteten Methodik gegenüber zu stellen. Sie zeigt aber auch auf, dass es nicht realistisch ist, eine neue Steuerungsmethodik wie WOV *und* eine professionelle Erarbeitung sämtlicher WOV-Instrumente und deren Inhalte mit einem «Big Bang» einzuführen und umzusetzen. Dazu fehlen die strukturellen und kulturellen Voraussetzungen in einer öffentlichen Verwaltung.

Der pragmatische, eingeschränkte Ansatz verfolgt daher das Ziel, die Verwaltung dort abzuholen, wo sie heute steht, und primär die vorhandenen strategischen *Inhalte* in die neuen Begriffe, Instrumente und Modelle der WOV zu übersetzen und neu zu strukturieren. Dies ist ein durchaus ehrgeiziges Unterfangen und keinesfalls abwertend zu verstehen; es löst bereits erhebliche strukturelle und kulturelle Anpassungen aus.

Der folgende, auf den Resultaten des pragmatischen Ansatzes aufbauende systematische Ansatz zielt auf die Verbesserung sowohl der *prozessorientierten Elemente* der Strategiearbeit wie Initiierung und Veränderung als auch der *inhaltlichen Elemente* mit der Erweiterung der Methodik für Analyse, Erarbeitung von strategischen Optionen und deren Evaluation.⁶⁵

6.1 Initiierung

6.1.1 Pragmatischer Ansatz

Die Initiierung erfolgt von innen nach aussen. Sie orientiert sich an den laufenden Projekten bzw. der aktuellen politischen Diskussion. Die bestehenden Projekte werden konfrontiert mit potenziellen strategischen Themen, offensichtlichen Umweltentwicklungen und klar artikulierten Interessen von Anspruchsgruppen. Aufgrund der Differenz der Ansprüche von Umwelt und internen Zielsetzungen werden neue Initiativen gestartet.

Im Aufgabenbereich Mittelschule sind folgende Projekte in Arbeit:

- Umsetzung der Konsequenzen aus der Evaluation MAR 2003/2004
- Implementierung von geleiteten, teilautonomen Mittelschulen
- Umsetzung des Qualitätsmanagements an Mittelschulen
- Massnahmen zur Ausschöpfung des Bildungspotenzials / Erhöhung der Maturitätsquote

Diese bestehenden Aktivitäten werden anhand des im BKS entwickelten Katalogs von strategischen Ansatzpunkten überprüft und aktualisiert:

Katalog der strategischen Themen im Schulbereich	Zweck
<p>1. Priorität: Umsetzung der strategische Ziele des Bildungsbereiches</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fachliche und überfachliche Qualifikation 2. Ausschöpfung des Bildungspotenzials, Finden des Platzes in der Gesellschaft 3. Erwerb der Fähigkeit zu lebenslangem Lernen 4. Soziale Integration 5. Ermöglichung einer sinnschaffenden, motivierenden und lustvollen Schulzeit 	<p>Optimierung des Schulerfolgs der Lernenden</p>

⁶⁵ Die Tabelle 15, S. 61 zeigt einen Überblick über den Zusammenhang des AFP und seiner Erarbeitung.

Katalog der strategischen Themen im Schulbereich	Zweck
2. Priorität: Leitung, Steuerung, Schulstrukturen, Organisation <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsform, Trägerschaft, Risiko - Finanzierung - Struktur, Standorte, Fusionen - Zusammenarbeit, Partnerschaften - Führung, Leitungsorganisation, Kompetenzordnung, Steuerung, Einsatz von Leistungsaufträgen - Querschnittsbereiche und Infrastruktur - Veränderung Schultypen, Lehrgänge; Zeitdauer der Lehrgänge - Neue Angebote, Erweiterung der Angebote, Reduktion der Angebote - Qualitätsentwicklung und -sicherung 	Optimierung des Schulsystems <p>Die Veränderungen in den Lehrgängen oder Angeboten müssen einen Beitrag zu den strategischen Zielsetzungen der 1. Priorität liefern.</p>

Tabelle 10: Katalog der strategischen Themen im Schulbereich im Kanton Aargau

Der Ist-Zustand wird anhand des Katalogs problematisiert:

- Sind die strategischen Projekte der Mittelschulen auf die 1. Priorität des Katalogs ausgerichtet?
- Gibt es strategisch relevante Problemkreise aus dem Katalog, welche nicht im aktuellen Projektportfolio der Mittelschulen enthalten sind?
- Lassen sich gegebene strategische Vorhaben durch neue Elemente aus der strategischen Liste ergänzen?

Mögliche Ergebnisse sind:

- Die Konsequenzen aus der Evaluation MAR werden als Teil der Qualitätssicherung implementiert.
- Die Mittelschulen müssen ebenfalls (wie die Volksschulen) mit standardisierten Leistungstests an eine gleichartige fachliche Qualifikation herangeführt werden.
- Die Qualitätsentwicklung wird neu auf die fachliche und überfachliche Qualifikation der Lernenden ausgerichtet.
- Es ist eine vermehrte Förderung der Begabten vorzusehen.
- Die Schuldauer bis zur Maturität wird überprüft
- Die Einführung von Leistungserfassung und Kostenrechnung prägt neu den «Querschnittsbereich» für alle Mittelschulen.

Aus diesen Erkenntnissen werden die Projekte initiiert bzw. angepasst sowie Meilensteine ergänzt bzw. neu formuliert und als Entwicklungsschwerpunkte in den AFP aufgenommen.

6.1.2 Systematischer Ansatz

Bezugsrahmen GMN

Der Bezugsrahmen setzt nicht direkt bei den Inhalten an, sondern stellt die Initiierung grundsätzlicher und von Inhalten abstrahiert zur Debatte und bezieht die anderen Ordnungsmomente – Struktur und Kultur – in die Überlegungen mit ein. Der Bezugsrahmen kann zwar für einen Aufgabenbereich eingesetzt werden; im unten stehenden Beispiel etwa sind die Auswirkungen der Einführung von WOV eingetragen. Sinnvoll ist es aber, dieses Werkzeug für einen umfassenden Politikbereich oder den Aufgabenbereich eines Departements einzusetzen, also z.B. die Frage zu stellen: Wie kommen strategische Initiativen im Departement Bildung, Kultur und Sport zustande? Wie sollen sie in Zukunft zustande kommen?

Der Bezugsrahmen dient einer Illustration der Ist-Situation;⁶⁶ er unterstützt aber auch die Analyse und zeigt notwendige oder beabsichtigte Veränderungen auf. In der Tabelle wird die Veränderung der Initiierungsarbeit aufgezeigt, wie sie durch die Einführung der WOV erwartet werden kann.

⁶⁶ Im Theoriekapitel zur Initiierung wurde der Bezugsrahmen lediglich in dieser beschreibenden Form eingesetzt, siehe Tabelle 2, Seite 26.

Dimension	Nr.	Parameter		Option
Ort Wo?	1	Offenheit	gering	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ gross
	2	Verantwortlichkeit	zentral	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ dezentral
	3	Einflussrichtung	top-down	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ bottom-up
Beteiligte Wer?	4	Beteiligungsgrad	elitär	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ breit gestreut
	5	Perspektivenmix	homogen	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ heterogen
	6	Fähigkeitenmix	monodisziplinär	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ interdisziplinär
Timing Wann?	7	Dauer	kurz	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ lang
	8	Auslöser	kalenderorientiert	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ problemorientiert
	9	Horizont	kurzfristig	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ langfristig
Mittel Womit?	10	Ressourceneinsatz	gering	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ hoch
	11	Methodeneinsatz	spärlich	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ reichhaltig
Vorgehen Was?	12	Arbeitsweise	analytisch	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ intuitiv
	13	Darstellungsweise	quantitativ	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ qualitativ
	14	Strukturierungsgrad	fein	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ grob
Zusammenarbeit Wie?	15	Konfliktintensität	niedrig	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ hoch
	16	Entscheidungsform	patriarchalisch	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ demokratisch
	17	Transparenz	gering	◀ □ □ □ □ ■ □ ▶ Hoch

◻ Ist-Werte ■ Soll-Werte/-Profil → Veränderung

Tabelle 11: Bezugsrahmen zur Gestaltung der Initiierung⁶⁷

Über die Dimensionen und die sie betreffenden Veränderungen ist die Strategiearbeit mit den Ordnungsmomenten der Struktur und Kultur verknüpft. Ort, Beteiligte, Timing, Mittel, Vorgehen und Zusammenarbeit sind sehr stark durch die Kultur und Struktur der Organisation bestimmt und wirken umgekehrt auf diese Ordnungsmomente zurück. Die hier gewonnenen Erkenntnisse bzw. möglichen Entwicklungsschwerpunkte, die den Strategieprozess betreffen, müssen abgestimmt werden mit jenen Strategieinhalten, die sich aus der Wertschöpfung und den daraus abgeleiteten Aktivitäts- und Ressourcenstrategien ergeben.

Dokumentation des Strategieprozesses

Staat und Verwaltung sind stärker als ein Unternehmen vielfältigen Initiativen ausgesetzt, da es eine ihrer zentralen Funktionen ist, einen Interessensausgleich zu schaffen. Als Alternative, aber auch als Ergänzung zum Bezugsrahmen kann die Prozessbeschreibung einer solchen Initiative gesehen werden. Das BKS hat diesen Prozess beschrieben mit dem Ziel, die Initiativen bewusst zu prüfen und klare Entscheide über Initiativen zu erwirken. Es soll, mit anderen Worten, vermieden werden, dass strategische Initiativen als solche nicht erkannt und nicht bewusst zur Entscheidung geführt werden oder dass Initiativen weiterentwickelt werden, ohne dass ihre Konformität mit der aktuellen Strategie reflektiert wurde.

Als erster Schritt sollen Initiativen einerseits auf ihren strategischen Gehalt – politische Vorstösse haben oft einen sehr operativen Charakter – und andererseits auf die Strategiekonformität geprüft werden. Wenn die Initiativen klar der Strategie entsprechen, können sie als Projekt auf dem vorgesehen Weg eingegeben werden. Widersprechen sie krass der bisherigen Strategie, können sie gestoppt werden, ohne dass viel Ressourcen in sie gesteckt werden. Sind sie im Widerspruch zur Strategie, enthalten sie aber strategisches Potenzial, können sie zum Entscheid geführt werden. Solche Initiativen können dann ausdrücklich als Ergänzung, Erweiterung oder gar als Alternative zur herrschenden Strategie weiterentwickelt werden. Die Initiative gelangt dann auf dem formalisierten Weg der strategischen Planung in die politische Mittelfristplanung und werden so zu einem legitimierten Entwicklungsschwerpunkt.

⁶⁷ Vgl. Müller-Stewens, G. / Lechner, Ch., Management, 2003, S. 79

6.2 Umweltentwicklung: Sphären

6.2.1 Pragmatischer Ansatz:

Mit der WOV bekommt die Umweltentwicklung eine herausragende Bedeutung für die Planung und Steuerung. Die qualitativ und möglichst auch quantitativ erfassten Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft, Technologie und Natur bilden die Grundlage für die Planung. Pointiert kann man sogar formulieren: Ein Plan (AFP) mit seinen Entwicklungsschwerpunkten und Zielsetzungen ist die Antwort auf die gegebenen Umweltentwicklungen.

Die vier Umweltsphären sind alle für die Bildung relevant. Problematisch ist die Fülle der vorliegenden Studien und deren gegenläufige (oft sofort politische) Interpretation, welche eine systematische Aufnahme in den AFP schwierig macht.

Bewährt hat sich der folgende Ablauf für das Beispiel Mittelschule:

Schritt 1: Spezifikation der Umweltsphäre: z. B. wird «Gesellschaft» spezifiziert in die folgenden «Entwicklungsbereiche»:

- Demografische Entwicklung Bevölkerungszeitreihen
- Entwicklung von Altersklassen der Bevölkerung
- Entwicklung der (absehbare Heterogenität in Bezug auf Erstsprache, Herkunft und Geschlecht)
- Entwicklung von Familie und Erziehung im Elternhaus
- Wertewandel und Orientierungswandel
- Entwicklung der Anschlussysteme für die Mittelschulen (Universität, Fachhochschulen und Berufswelt)

Schritt 2: Bereitstellen der bekannten Zeitreihen und Studien zur Umweltsphäre und Verteilen an die Spezialistinnen und Spezialisten aus dem Bildungsbereich

Schritt 3: Workshop mit den Spezialistinnen und Spezialisten zu den folgenden Fragen:

- Welches waren die wichtigsten, auffallenden Entwicklungen in den letzten sechs Jahren?
- Werden sich diese Entwicklungen in den nächsten sechs Jahren verstärken, stabilisieren oder abschwächen?
- Welches ist die Konsequenz der festgestellten Trends 2005–2010 auf den Bereich Mittelschulen?

Es zeigt sich, dass mit einer Umweltanalyse nach dargestelltem Muster auch zwanglos die Anspruchsgruppen miteinbezogen werden. Der Denkvorgang verläuft über die Wirkung der Trends in den Umweltsphären zu den Anspruchsgruppen (Lernende, Eltern, Familie, Lehrpersonen etc.) und schliesslich zur Schule. In der Praxis können also die Umweltsphären mit den Anspruchsgruppen potenziell gemeinsam bearbeitet werden.

Die Verwaltung ist nicht gewohnt, intensiv und systematisch mit Umweltveränderungen zu arbeiten. Zwar wird oft und ausgiebig die Umweltdynamik beschworen, dass aber die Stabilität des eigenen Systems gefährdet und damit neu gestaltet werden muss, steht selten zur Diskussion. Zu sehr garantieren die Rechtsgrundlagen eine vermeintlich stabile Grundlage.

6.2.2 Systematischer Ansatz

Umfeldanalyse BKS

Die Systematisierung schliesst unmittelbar an den pragmatischen Ansatz an. Die Umfeldbetrachtung kann über alle vier Sphären ausgedehnt werden. Das BKS hat als Grundlage für die Strategiearbeit und zur Überprüfung eine erweiterte Umfeldanalyse erarbeitet. Als weiterer Schritt der Professionalisierung dieser Analyse bietet sich an, die Entwicklungen an Indikatoren festzumachen und die Umweltentwicklungen anhand einer Auswahl von Kennzahlen zu beobachten. Der oben gezeigte Ausschnitt der Umfeldanalyse könnte wie folgt ergänzt werden:

Entwicklung	Indikator
- Demografische Entwicklung Bevölkerungszeitreihen	- Bevölkerungszahl - Bevölkerungswachstum
- Entwicklung von Altersklassen der Bevölkerung	Anzahl/Anteil - Bevölkerung nach Alter
- Bevölkerungsentwicklung (absehbare Heterogenität in Bezug auf Erstsprache, Herkunft und Geschlecht)	- Anzahl/Anteil - ausländische/fremdsprachige Bevölkerung - Mädchen/Knaben - Wachstumsraten
- Entwicklung von Familie und Erziehung im Elternhaus	Anzahl/Anteil - Eheschliessungen/Scheidungen - Geburten - Alleinerziehende Vergleich schweizerische/ausländische Bevölkerung
- Wertewandel und Orientierungswandel	Anzahl/Anteil - Religiöse Gemeinschaften - Politische Parteien
- Entwicklung der Anschlusssysteme für die Mittelschulen (Universität, Fachhochschulen und Berufswelt)	Anzahl/Anteil - Hochschulen mit Bologna-System - Bestimmte (Vor-) Prüfungssysteme - Anwendung Basic Check

Die Entwicklungen, die mit dieser Analyse eruiert wurden, können bewertet werden als Chancen, die sich förderlich auf den Erfolg der Organisation auswirken, und Gefahren, die den Erfolg gefährden. Die Beurteilung der Chancen und Gefahren kann als Teil einer SWOT-Analyse weiterverwendet werden.⁶⁸

Legitimations-Bedarfs-Portfolio

Die Arbeit mit Portfolios hat sich in der Strategiearbeit bewährt, auch im Bereich von Staat und Verwaltung.⁶⁹ Portfolios verknüpfen jeweils zwei Kriterien und erzeugen so eine Matrix mit in der Regel vier Feldern. Sie helfen so, bestimmte Probleme klarer zu strukturieren. In der Folge werden einige Portfolios beschrieben.

Politische Legitimation der Aufgabe	hoch	Politisch geprägtes Engagement mit eher geringem effektiven Handlungsbedarf → politische Eintagsfliegen / überholte politische Konventionen	Sachlich und politisch legitimes Engagement → legitimes Kerngeschäft
	tief	Politisch unwichtiges Engagement mit eher geringem Handlungsbedarf → Sparpotenziale	Wichtiges, aber noch zu wenig legitimes Engagement → heisses Eisen
		tief	hoch

Zukünftiger Bedarf bzw. Nutzen der Aufgabe

Abbildung 7: Legitimations-Bedarfs-Portfolio⁷⁰

⁶⁸ Vgl. das entsprechende Kapitel 6.4.3, S. 50

⁶⁹ Vgl. Thom, N. / Näf, A., Portfolioansatz, 2003, S. S. 257–261 (Unternehmensführung) und S. 262 ff. (Public Management). Der Artikel ist eine der wenigen Publikationen, die inhaltlich und methodisch überzeugende, konkrete Strategieansätze für die Praxis in Staat und Verwaltung aufzeigen können.

⁷⁰ Vgl. ebd., S. 266

Zur Gewichtung von öffentlichen Aufgaben dient das Legitimations-Bedarfs-Portfolio. Es verknüpft die politische Legitimation einer Aufgabe mit dem zukünftigen Bedarf bzw. dem zu erwartenden Nutzen einer Aufgabe. Dadurch entstehen vier Kategorien von Aufgaben. Aus dem Bildungsbereich könnten folgende Aufgaben als Beispiele gelten:

Legitimiertes Kerngeschäft: Unterricht an der Volksschule oder der Mittelschule. Ein Rückzug des Staats aus diesen Bereichen ist auch längerfristig nicht denkbar.

Heisses Eisen: Die Schule soll immer mehr Ort von Unterricht *und* Betreuung von Schülerinnen und Schüler werden. Der Ruf nach Tagesstrukturen wird lauter und dürfte auch nicht mehr abklingen. Die traditionellen Familienstrukturen sind im Schwinden begriffen, die Bildungssysteme müssen sich auf andere Familienformen einstellen, die vermehrt Betreuungsangebote wie Mittagstische oder Tagesschulen benötigen, mindestens aber auf verlässliche und einheitliche organisatorische Regelungen wie Blockzeiten angewiesen sind.

Eintagsfliegen: Der Begriff umschreibt, mit nicht immer gerechtfertigtem negativem Unterton, kurzfristige politische Aktionen. Sie sind dann sinnvoll, wenn es tatsächlich bei einem kurzfristigen, aber auch befristeten Engagement bleibt. Ein Beispiel ist Lehrstellenförderung und -marketing, das während eines Konjunkturabschwungs zeitlich begrenzt Sinn machen kann. Es darf aber nicht vergessen werden, dass der Staat die wirtschaftliche Entwicklung nicht besser antizipieren kann als der Markt und sich die staatliche Konsens- und Entscheidungsfindung oft langsam vollzieht. Es besteht daher das Risiko, dass – um beim Beispiel der Lehrstellenförderung zu bleiben – der Staat Lehrstellen in falschen Branchen bzw. zum falschen Zeitpunkt fördert. Der Staat tut sich auch schwer damit, einmal angebotene Leistungen wieder abzubauen.

Ein sehr fruchtbarer Vorschlag, der ein flexibles staatliches Handeln ermöglicht, gleichzeitig aber auch die Risiken dieser Aktivitäten mindert, stellt die so genannte «sunset legislation» dar, d.h. Erlasse mit Verfallsdatum. Die Befristung kann Leistungen betreffen, aber auch Behörden, Amtsstellen, Kommissionen und Ausschüsse. «Eine derartige Norm bewirkt zweierlei:

- eine periodische automatische Überprüfung der Erlasse auf ihre Aktualität und Zweckmässigkeit hin,
- eine Umkehr der Beweislast für die Weiterführung von Aufgaben und Leistungen des Staats zu denjenigen, welche die Aufgabe weiterhin erfüllt sehen möchten.»⁷¹

Die Sunset-Regeln eignen sich vor allem für ausgabenwirksame Gesetze sowie für Gesetze, die Gelder umverteilen, staatliche Förderprogramme legitimieren oder die als Grundlage für zeitlich begrenzte Problemlösungen dienen; sinnvoll wären sie auch für Massnahmengesetze oder Prüfnormen, die starken Veränderungen ausgesetzt sind.

Sparpotenziale: Der technologischen Wandel und die Globalisierung unterminiert den zukünftig erwartbaren Nutzen von Fächern wie Hauswirtschaft und Werken und schwächt damit auch die Legitimation dieser Inhalte, während Informatik oder Englisch an Gewicht gewinnt. Als Folge davon werden diese traditionellen Fächer abgebaut zugunsten von neuen Aufgaben.

Das Legitimations-Bedarfs-Portfolio hilft damit, zu klären, welche öffentlichen Aufgaben wahrgenommen werden sollen und welche Zielgruppen und Umweltausschnitte als relevant eingestuft werden müssen. Besser noch als für die Analyse ganzer Aufgabenbereiche dürfte sich dieses Portfolio für die Beurteilung von Produktgruppen oder Produkte eignen, da kaum ein ganzer Aufgabenbereich, zumindest in der Bildung, ausschliesslich in ein Feld des Portfolios fällt.⁷² Es ist auch fraglich, ob für einen ganzen Politikbereich die Konsequenzen gezogen werden (können), wenn er etwa ins Feld der Sparpotenziale fällt; dies zeigt das Beispiel des Bereich Landwirtschaft auf Stufe Bund. Für Produktgruppen oder Produkte ist dies eher möglich.

⁷¹ Heller, D., Verfallsdatum, 2004. Vgl. dazu auch Fussnote 40, S. 23

⁷² Vgl. Thom, N. / Näf, A., Portfolioansatz, 2003, S. 272 ff. mit Beispielen des Sanierungsprogramms des Kantons Bern. Die Einschätzung ergibt sich möglicherweise durch die unterschiedliche Körnung der Steuerungsbereiche in den Kantonen Bern und Aargau.

Versorgungsintensitäts-Portfolio

Wenn geklärt worden ist, *welche* Aufgaben zu erfüllen sind, kann mithilfe des Versorgungsintensitäts-Portfolio bestimmt werden, mit welcher Intensität diese Aufgaben verrichtet werden sollen.

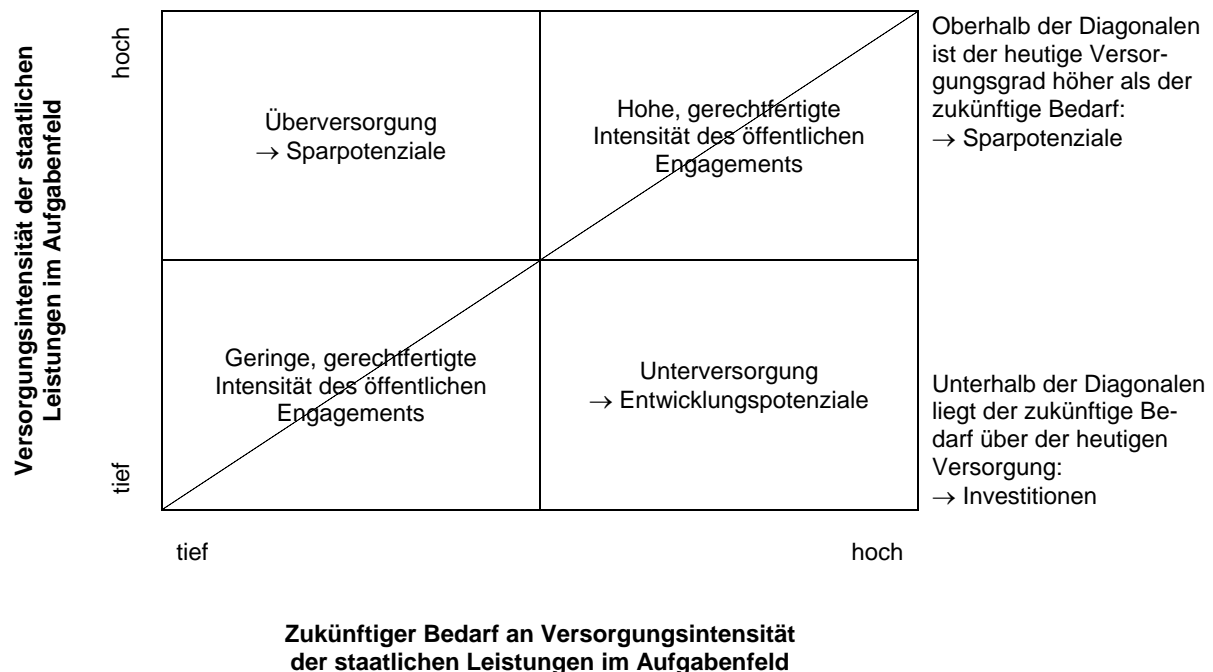


Abbildung 8: Versorgungsintensitäts-Portfolio⁷³

Hohe, gerechtfertigte Intensität des öffentlichen Engagements: Der Regelunterricht der Volksschule gehört in diese Kategorie. Der Unterricht in einzelnen Fachbereichen kann allenfalls über oder unter der Diagonale liegen

Unterversorgung/Entwicklungspotenziale: Zu den Entwicklungspotenzialen gehören Tagesstrukturen. Bereits heute herrscht hier eine Unterversorgung, die sich zuspitzen wird. Investitionen in solche Strukturen drängen sich auf, wobei noch nicht gesagt ist, wer letztlich diese Investitionen tätigen muss. Dieser Frage muss unter dem Thema Wertschöpfung nachgegangen werden.

Überversorgung/Sparpotenziale: Von einer Überversorgung muss im Bildungsbereich bei bestimmten Förderangeboten gesprochen werden. Der Bedarf scheint hier zwar ausgewiesen, tatsächlich folgt die Nachfrage vermutlich dem Angebot.

Geringe, gerechtfertigte Intensität des öffentlichen Engagements: Die Angebote zur Förderung von Begabungen dürften in dieses Feld fallen. Ausserordentliche Begabungen im sportlichen oder künstlerischen Bereich treten selten auf; die Förderung dieser kleinen Gruppe von Schülerinnen und Schülern ist gerechtfertigt. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage wird sich nicht stark verschieben.

6.3 Umweltentwicklung: Anspruchsgruppen

6.3.1 Pragmatischer Ansicht

Erfahrungen mit einem pragmatischen Instrument bestehen keine.

⁷³ Vgl. Thom, N. / Näf, A., Portfolioansatz, 2003, S. 271. Die Versorgungsintensität ist quantitativ und qualitativ zu verstehen.

6.3.2 Systematischer Ansatz

Relevanz-Portfolio der Anspruchsgruppen

Neben den Entwicklungen in den Umweltsphären sind auch die Veränderungen, die sich auf Anspruchsgruppen beziehen, zu beachten. Die Anspruchsgruppen können nach ihrem Einfluss und ihrer Beeinflussbarkeit gegliedert werden.

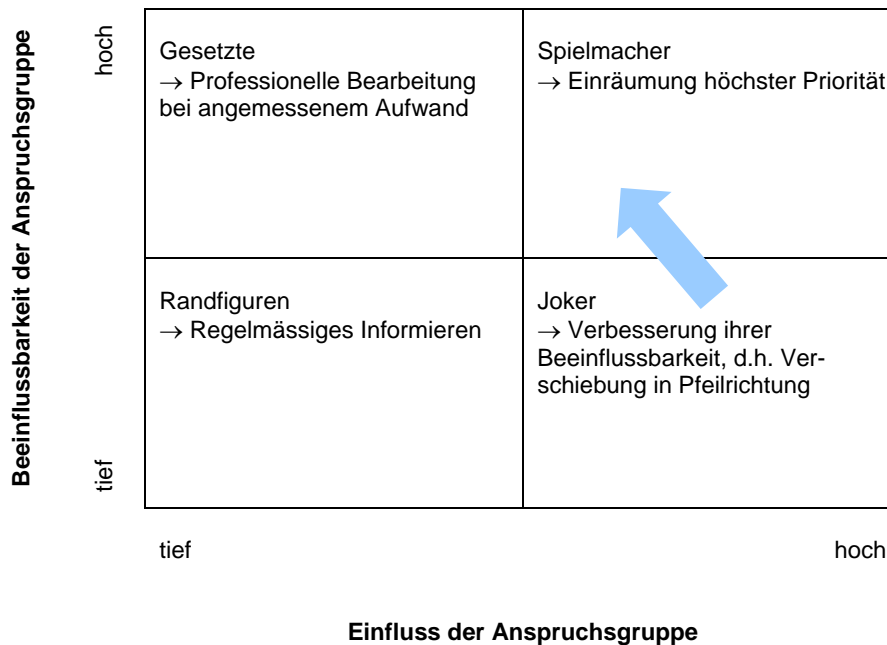


Abbildung 9: Relevanz-Portfolio der Anspruchsgruppen⁷⁴

Spielmacher: Als Spielmacher können zum Beispiel Personalverbände (Lehrpersonen, Mitarbeitende) und Wirtschaftsverbände gelten. Sie haben einerseits direkten Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung, etwa bei Abstimmungen. Zum andern machen sie auch indirekt Einfluss geltend über eigene oder über ihnen nahe stehende Vertreterinnen und Vertreter in den Parlamenten. Um ihre Ziele erreichen zu können, sind sie ihrerseits auf Unterstützung und Kooperation angewiesen.

Joker: Medien, etablierte Parteien bzw. grosse Fraktionen üben einen grossen Einfluss aus. Auf sie einzuwirken, ist im Fall der Medien heikel, bei politischen Parteien oder Fraktionen schwierig. Die Joker stellen daher eine grosse Herausforderung dar. Sie müssen in ihrem Einfluss zurückgebunden werden. Gleichzeitig sind Wege zu finden, wie Anliegen und Erwartungen bei ihnen besseres Gehör finden.

Gesetzte: Die Leistungsempfänger d.h. Schülerinnen und Schüler, Studierende bzw. ihre Eltern sind zwar stark vom Bildungssystem abhängig und bestimmt, verfügen aber über wenig effektive Mittel, Einfluss zu gewinnen. Hier liegt eine gravierende Schwäche der heutigen Leistungserstellung.

Randgruppen: Kleine Parteien ohne parlamentarische Vertretung oder ohne Fraktion verfügen über geringes politisches Gewicht und sind umgekehrt auch nicht zugänglich für Einflussnahme.

Die Analyse anhand des Portfolios richtet sich an machtpolitischen Tatsachen aus, sie ist von Bedeutung für die Beschaffung von Mehrheiten. Das gehört zum politischen Geschäft. Es darf indes nicht vergessen werden, dass Anspruchsgruppen auch verbrieftete Rechte haben und dass Rechtsgleichheit und Minderheitenschutz Grundlagen der demokratischen Staatsordnung sind, die den Rahmen setzen für das rein machtpolitische Kalkül. Zudem gibt

⁷⁴ Vgl. die Relevanz-Matrix der Stakeholder von Müller-Stewens, G. / Lechner, Ch., Management, 2003, S. 179

4. *Staff*: Worin sehen Sie die Stärken und Schwächen des Stammpersonals des Departements? Welche Arten von Mitarbeitenden fehlen, von welchen hat es eher zu viele?
5. *Structure*: Was repräsentiert aus Ihrer Sicht die Strukturen Ihres Departements? Sind sie einfach/komplex genug? Sind sie hilfreich oder behindern sie eher?
6. *Style*: Was kennzeichnet aus Ihrer Sicht Führung und Zusammenarbeit in Ihrem Unternehmen? Passt dies so zur heutigen Zeit?
7. *Shared Values*: Was sind die gemeinsam geteilten Werte Ihres Departements? Sind sie in Bewegung? Sind sie (noch) geeignet, den «Klebstoff» für den Zusammenhalt des Departements darzustellen?

In einem zweiten Schritt können wichtige Beziehungen zwischen den Faktoren beurteilt werden, etwa inwieweit Fähigkeiten und Führungssysteme die Strategie unterstützen.

6.4.3 Integrierte Analyse

Die SWOT-Analyse integriert die Umfeldanalyse (Chancen/Gefahren) mit der Unternehmensanalyse (Stärken/Schwächen). Ein Beispiel für eine SWOT-Analyse wird das Entwicklungsleitbild des Kantons Aargau liefern, das im Jahr 2005 erstmals als Ablösung des «Regierungsprogramms» die wichtigsten politischen Stossrichtungen der Legislatur 2005–2008 und darüber hinaus deutlich macht. Jedem Politikbereich – z.B. Bildung und Forschung – liegt eine SWOT-Analyse zugrunde.

Unternehmen \ Umwelt	Chancen	Gefahren
Schwächen	❶ Welche Schwächen hindern uns, bestimmte Chancen zu nutzen?	❷ Welche Schwächen stellen zusammen mit Gefahren Risiken dar?
Stärken	❸ Mit welchen Stärken können welche Chancen genutzt werden?	❹ Mit welchen Stärken können welche Gefahren abgewendet werden?

Tabelle 12: SWOT-Analyse⁷⁷

6.5 Leistungsangebot

6.5.1 Pragmatischer Ansatz

Die Diskussion über das Leistungsangebot setzt voraus, dass Leistungen – Produkte und Dienstleistungen – als solche definiert, diskutiert und «beschlossen» werden. Das tönt banal, ist indes ein sehr elementarer, strategisch weit reichender Schritt, wenn gleichzeitig auch der Handlungsspielraum der Verwaltung ausgelotet wird und ein klares Bekenntnis zum Steuerungswillen abgegeben wird. Mit der Einführung der WOV im Aargau ist diese Definition geleistet worden, d.h. es wurde ein dreistufiges, hierarchisches System von Steuerungsbereichen aufgebaut. Für die Mittelschulen sieht das Resultat wie folgt aus:

⁷⁷ Vgl. Müller-Stewens, G., Entwicklungsprozesse, 2004, S. 57

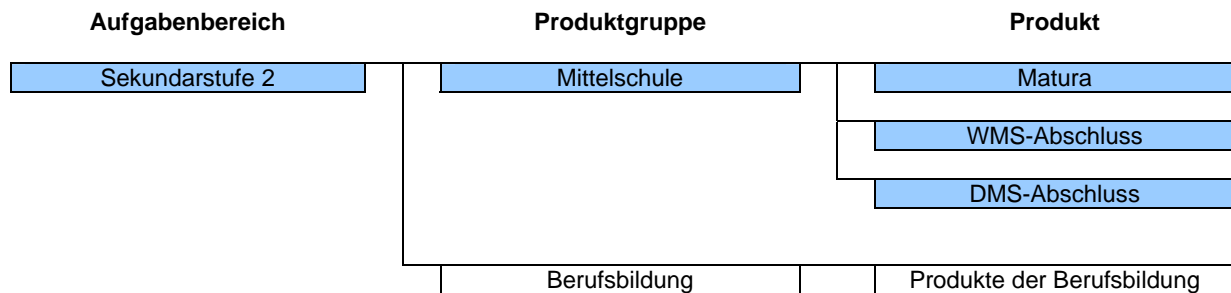


Abbildung 11: Baumstruktur Steuerungsbereiche

Eine erste Analyse besteht darin, die Produkte auf Rechtmässigkeit hin zu überprüfen:

- Welche Rechtsgrundlagen bestehen für die Leistungen?
- Werden Leistungen erbracht, für die keine Rechtsgrundlagen bestehen?
- Werden in Rechtsgrundlagen Leistungen definiert, die in Tat und Wahrheit gar nicht erbracht werden?

Nach dieser Analyse muss das Leistungsangebot bereinigt werden, und Leistungen ohne Rechtsgrundlagen müssen gestoppt oder Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

Diese Ist-Aufnahme des Leistungsangebots ist notwendige Basis für weitergehende Analysen, wie sie etwa im systematischen Ansatz gezeigt werden.

Die Definition des Leistungsangebots ist auch deshalb nicht banal, weil sie einen erheblichen Kulturwandel zur Folge haben. So gereicht schon die Begrifflichkeit zum Stein des Anstosses; dass Bildung als schnödes Produkt verstanden werden kann, wirkt auf viele Mitarbeitende befremdend oder gar stossend. Zudem wird die eigene Tätigkeit in den auf die Zielgruppen in den auf die Kunden bezogenen Produkte nicht mehr sichtbar, da die Leistungen einer Bildungsverwaltung in der Regel interne Produkte von Führungs- oder Unterstützungsprozessen sind. Und schliesslich sind im pädagogischen Bereich tätige Mitarbeitende eher gewohnt, sich am Prozess zu orientieren und nicht am Produkt. Bei allen Widerständen, die eine erste Definition des Leistungsangebots auslösen kann, gewöhnt sich eine Verwaltung jedoch sehr schnell an das Vokabular und die neue betriebswirtschaftlich geprägte Sichtweise.

6.5.2 Systematischer Ansatz

Wirkung und Leistung

Der von der WOV eingebrachte Begriff der Wirkung bzw. der Wirkungsorientierung ist das wichtigste Element der Strategieorientierung und Strategieentwicklung. Da sich politische Zielvorgaben auf die Wirkung beziehen und nicht bzw. weniger auf Leistungen, Input und Prozess, erhält die Verwaltung mehr Spielraum bei der Definition des Leistungsangebots (Menge, Ausgestaltung, Preis). Es stellt sich für die Verwaltung verstärkt die Frage, mit welcher Leistung die Wirkung und damit die politischen Ziele am effizientesten erreicht werden können. Die Wirkungsorientierung liefert damit einen Impuls zur Kreativität und Innovation, der in der Wirtschaft vom Wettbewerb ausgeht.

Ausgehend von den Wirkungszielen, kann nach neuen und besseren Leistungen gesucht werden, z.B. für das Wirkungsziel der Studierfähigkeit, um auf die Umweltentwicklung der Einführung des Bologna-Systems an den Hochschulen zu reagieren:

Wirkungsziel	Welche Leistungen könnten bessere Wirkungen hervorbringen? Ansatzpunkte aus: - Benchmarking (andere Kantone, OECD) - Wissenschaft (Pädagogik, Bildungsökonomie)	Welche Leistungen bewähren sich nicht? Ansatzpunkte aus: - Benchmarking (andere Kantone, OECD) - Wissenschaft (Pädagogik, Bildungsökonomie)	Wie wird die politische Akzeptanz der neuen Leistung / des Abbaus der bestehenden Leistung beurteilt?	Welchen Ressourceneinsatz benötigen die Leistungen?
--------------	--	--	---	---

Studierfähigkeit In diesem Beispiel dürfte das Wirkungsziel selber nicht zur Debatte stehen. Grundsätzlich kann natürlich auch dessen Angemessenheit geprüft werden.	Erfordert das Bologna-System an den Unversitäten einen anderen Maturitätslehrgang bzw. neue Elemente, z.B. andere Fächer, andere Lehr- und Lernformen, eine kürzere/längere Dauer des Lehrgangs?	Treten Schwierigkeiten beim Zusammenspiel des bestehenden Lehrgangs und dem Bologna-System auf? Sind z.B. Fächer oder Lehr- und Lernformen ungeeignet?	Kann der Maturitätslehrgang nach der MAR-Reform erneut grundlegend geändert werden? Welche Reaktionen von welchen Anspruchsgruppen sind auf die Absichtserklärung zu einer umfassenden Reform zu erwarten?	Kann mit einem neuen Lehrgang die gleiche Qualität mit geringerem Ressourceneinsatz erreicht werden? Kann mit gleich bleibendem Einsatz eine höhere Qualität erreicht werden?
--	--	--	--	---

Tabelle 13: Wirkungs-Leistungs-Analyse

Der direkte kausale Zusammenhang von Leistungen und Wirkungen kann im Bildungsbereich nur in wenigen Fällen empirisch nachgewiesen werden.⁷⁸ Die Verknüpfung der Wirkung mit der Leistung ist daher letztlich ein politischer Entscheid, d.h. die Politik legitimiert bestimmte Leistungen im Hinblick auf eine erwünschte Wirkung. Sofern kausale Zusammenhänge bekannt sind, können sie die politische Diskussion beeinflussen, sind aber nicht zwingend notwendiger oder hinreichender Grund für die Festlegung des Leistungsangebots. Notwendig ist aber immer eine vertiefte Diskussion darüber, ob die Leistungen über eine genügend intensive Plausibilität mit erwünschten Wirkungen verknüpft sind. Die Tragfähigkeit der «Plausibilitätsbrücke» muss immer überprüft werden. Hier hat die lange Abstinenz von Wirkungsüberlegungen im Schulbereich zu einigen Merkwürdigkeiten geführt: Unreflektiert werden in der politischen Diskussion folgende Wirkungszusammenhänge vermutet: Grössere Klassen ergebene schlechtere Leistungen, zunehmende Lektionenzahl pro Fach führt zu besseren Schulleistungen, abnehmende Lektionenzahlen führen in die Katastrophe, Separierung einer Klasse in mehrere homogene Leistungsgruppen oder eine möglichst grosse Individualisierung der Leistungen gewährleisten den Unterrichtserfolg. – lauter Wirkungsvermutungen, die durch keine wissenschaftlichen Untersuchungen gestützt sind, aber sehr viel kosten.

Leistungsabbau

Staatliche Strategien sind oft einseitig ausgelegt auf Leistungsausbau. Der Abbau von Leistungen wird in der Folge meistens durch separate Sanierungs-, Spar- oder Entlastungsprogramme vorgenommen. Solche Entlastungspakete sind insbesondere für den Abbau von strukturellen Defiziten sinnvoll, d.h. von Defiziten, die sich nach einer Konjunkturperiode aus den kumulierten jährliche Defiziten und Überschüssen ergeben.

Im Aargau wurde im Jahr 2003 ein solches Entlastungsprogramm initiiert, um den chronisch defizitären Staatshaushalt zu sanieren. Die Analyse und die Generierung von Massnahmen basierte auf einem Fragebogen, der von sehr grundsätzlichen Fragen der Leistungserstellung zu operativen Aspekten reichte.⁷⁹ Zu jeder dieser Kategorien mussten von den Abteilungen zwei Massnahmenvorschläge eingebracht werden. Der Fragebogen hat sich als sehr

⁷⁸ Vgl. als Beispiel im Bildungsbereich die Untersuchung von Bergmann, A., Steuerung, 2000

⁷⁹ Der Fragebogen befindet sich in Anhang 9.2, S. 71.

effizientes Instrument bewährt und einen erheblichen Anteil jener Massnahmen geliefert, die im Rahmen der Entlastungsmassnahmen 2003 umgesetzt wurden.

Diese Programme sind politisch sehr heikel, insbesondere für die Exekutive, der die umstrittenen Massnahmen in der Öffentlichkeit angelastet werden. Im Bestreben, diese Massnahmen «abzufedern», verlieren sie an Wirksamkeit. Die staatlichen Zielsetzungen sollten daher immer mit einer integrierten Strategie verfolgt werden, die gleichermassen den Aufbau neuer Leistungen beinhaltet wie den Abbau von bisherigen Leistungen.

6.6 Fokus der Wertschöpfung / Kernkompetenzen / Kooperationspartner

6.6.1 Pragmatischer Ansatz

Das Konzept der WOV lenkt durch die Outputorientierung die Aufmerksamkeit quasi automatisch auf die Wertschöpfungs-, bzw. Wertkette. Diese Orientierung auf Wirkung und Leistung impliziert die Frage, welche Beiträge die Geschäfts-, Management- und Unterstützungsprozesse zur Wertschöpfung leisten. Im Rahmen der Umsetzung WOV wurden die Wertketten in einer sehr frühen Phase zur Analyse der Ist-Situation herangezogen.

Als Beispiel dient der Lehrmittelverlag,⁸⁰ da hier grundsätzlich mehr Spielraum besteht, die Wertschöpfungskette zu gestalten, als bei der Schule. Die Änderung der Wertschöpfungskette einer Schule, z.B. die Änderung der Trägerschaft, greift schnell in die föderale Struktur des Staats ein und wird somit eher politisch als ökonomisch beurteilt.⁸¹ Beim Lehrmittelverlag lassen sich anhand der Wertschöpfungskette indes verschiedene Varianten der Systemänderung wie Umwandlung der Rechtsform und Privatisierung für die ganze Kette oder Teile davon diskutieren; da die Lehrmittel auf den Unterricht indes starke Steuerungswirkung entfalten, muss auch diesem durchaus politischen Kriterium Gewicht beigemessen werden.⁸²

Die Analyse der Wertschöpfung hat zudem den Vorteil, dass sie gleichsam sämtliche weiteren strategischen Elemente – Zielgruppen mit Bedürfnissen, Leistungsangebot, Kernkompetenzen und Kooperationspartner – ins Spiel bringt. Die Abbildung der Wertschöpfungskette kann zudem nicht nur für die Analyse des Ist-Zustands verwendet werden, sondern auch für die Definition des Soll-Zustands, und kann von einem sehr einfachen, pragmatischen Werkzeug zu einem sehr systematischen Ansatz ausgebaut werden.

6.6.2 Systematischer Ansatz

Das Konzept des Gewährleistungsstaats sieht vor, dass der Staat als Leistungsbesteller für Leistungen garantiert, sie aber nicht selbst zwingend erbringt. Damit erhöht sich die Flexibilität bei der Ausgestaltung der Wertschöpfungskette. Grundlegende Vorgaben für diese Ausgestaltung können wiederum mithilfe von Portfolios erarbeitet werden. Das Kaufkraft-Wahlkompetenz-Portfolio definiert Rahmenbedingungen aufgrund von Kaufkraft und Wahlkompetenz der Leistungsempfänger, ist also aussenorientiert; das Kernkompetenz-Steuerungsbedarfs-Portfolio ist innenorientiert und richtet sich an Fähigkeiten aus sowie an Erfordernissen an die Systemgestaltung und -entwicklung.

Kaufkraft-Wahlkompetenz-Portfolio

Das Portfolio liefert aufgrund der Einschätzung der Parameter «Kaufkraft» und «Wahlkompetenz» eine Entscheidungsgrundlage für vier Varianten der Systemgestaltung und Finanzierung: Aufsicht, Markt, Leistungsbereitstellung und Objektfinanzierung sowie Subjektfinanzierung. Beispiele für den Bildungsbereich sind:

⁸⁰ Das Beispiel ist im Anhang 9.3, S. 74.

⁸¹ Aus diesem Grund ist im Aargau die Kantonalisierung der Berufsschulen auf Eis gelegt worden, obwohl sie aus ökonomischer Sicht und vom Aspekt der Steuerung wünschbar und sinnvoll wäre.

⁸² Dafür könnte das Kernkompetenz-Steuerungsbedarfs-Portfolio herangezogen werden, siehe S. 55.

Kaufkraft der Leistungsempfängenden	hoch	Verhinderung von Missbrauch → Aufsicht	Selbstständiges Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage → Markt
	tief	Steuerung des öffentlichen Angebots → Leistungsbereitstellung und Objektfinanzierung	Stärkung der Wahlkompetenz und soziale Kaufkraftsicherung → Subjektfinanzierung
		tief	hoch

Wahlkompetenz der Leistungsempfängenden

Abbildung 12: Kaufkraft-Wahlkompetenz-Portfolio⁸³

Aufsicht: In verschiedenen Nischen bieten private Schulen Lehrgänge an als Alternativen zur Volksschule oder Mittelschule. Die Nutzung der Angebote setzt Kaufkraft voraus; für interessierte Eltern oder Schülerinnen und Schüler ist es aber schwierig, die Qualität der Angebote abzuschätzen. Es ist deshalb sinnvoll, dass staatliche Organe die Aufsichtsfunktion wahrnehmen und somit einen Qualitätsstandard garantieren, an dem auch der Staat ein natürliches Interesse hat.

Markt: Weitgehend zurückgezogen hat sich der Staat aus dem Bereich der Erwachsenenbildung. Sowohl Kaufkraft als auch Wahlkompetenz sind so hoch, dass hier der Markt spielen kann. Der Staat kann allenfalls Anreize schaffen, z.B. fiskale, welche die Nachfrage beleben.

Leistungsbereitstellung und Objektfinanzierung: Der grösste Teil der schulischen Angebote wird mittels Objektfinanzierung und staatlicher Leistungsbereitstellung erbracht, so z.B. die Volksschule. Zwingend erforderlich ist bei dieser Form der Leistungserbringung die inhaltliche Definition; sie ist der «Kernbereich von Leistungsvereinbarungen».⁸⁴

Stärkung der Wahlkompetenz und soziale Kaufkraftsicherung: Im tertiären Bereich ist die Wahl der Fachhochschule, Universität oder Hochschule den Studierenden überlassen. Die Finanzierung durch die Kantone erfolgt subjektbezogen. Die Qualität wird durch Akkreditierungssysteme und den zunehmend europäischen und globalen Wettbewerb unter den Schulen sichergestellt. Der Staat hat hier aber die Aufgabe, zukünftigen Studierenden die Kompetenzen und Kriterien zu vermitteln und sie zur Wahl zu befähigen.

Im Rahmen der Strategieerarbeitung muss die Einteilung immer wieder überprüft werden. Im Rahmen des Aargauer Projekts «Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜP)» wurde von externen Experten etwa der Vorschlag eingebracht, Bildungsvouchers für die Mittelschulen einzuführen, d.h. die Wahl der Mittelschulen vollständig den Schülerinnen und Schülern bzw. deren Eltern zu überlassen, und die Schulen subjektbezogen zu finanzieren und zwischen den Mittelschulen Wettbewerb zu schaffen. Die Variante wurde nicht weitererfolgt; sie erscheint in der aussenorientierten Betrachtung sinnvoll, scheiterte aber an Überlegungen, wie sie im folgenden Portfolio diskutiert werden. Im Kanton Luzern ist die Mittelschule für die Schülerinnen und Schüler frei wählbar, eine Subjektfinanzierung findet indes nicht statt.

⁸³ Vgl. Thom, N. / Näf, A., Portfolioansatz, 2003, S. 268

⁸⁴ Ebd. S. 269

Kernkompetenz-Steuerungsbedarfs-Portfolio

Bedarf an unmittelbarer Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung	hoch	Gestrafte verwaltungsinterne und eng kontrollierte verwaltungsexterne Produktion	Verwaltungsinterne Produktion
	tief	Verwaltungsexterne Produktion	Wettbewerb zwischen verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Produktion
		tief	hoch

Verwaltungsinterne Kernkompetenz zur Erstellung der Leistung im Vergleich zu externen Leistungserbringern

Abbildung 13: Kernkompetenz-Steuerungsbedarfs-Portfolio⁸⁵

Verwaltungsinterne Produktion: Ziel der Volksschule ist die Integration der Kinder und Jugendlichen in die demokratische Gesellschaft. Der Staat hat daher ein hohes Interesse, dass sie befähigt werden, sich als mündige Bürgerinnen und Bürger politisch und wirtschaftlich zu beteiligen und zu bewähren. Daraus resultiert Bedarf und Legitimation zur Kontrolle der Volksschule; aus diesem Bedürfnis hat sich auch die staatliche Kernkompetenz im Bereich des Unterrichtens entwickelt. Die Volksschule, präziser: die Unterrichtsfunktion der Volksschule, wird weiterhin stark in diesem Feld verankert bleiben.

Wettbewerb zwischen verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Produktion: Die Erwachsenenbildung ist ein Feld, das traditionell von privaten Anbietern dominiert wird. Auf der Schnittstelle von staatlicher Ausbildung und privater Weiterbildung liegen Lehrgänge des zweiten Bildungswegs, wie etwa Maturitätsschulen für Erwachsene. In diesem Bereich konkurrenzieren staatliche Schulen, die ihre Kernkompetenzen aus den Tagesmittelschulen im Erwachsenenensegment einsetzen, mit privaten Anbietern.

Gestrafte verwaltungsinterne und eng kontrollierte verwaltungsexterne Produktion: Im Bereich Sonderschulung, Heime, Werkstätten bestehen im Aargau zahlreiche private Institutionen, die mittels Leistungsaufträgen gesteuert werden. Umgekehrt unterhält der Kanton nur wenige Institutionen. Der Bedarf an Steuerung in diesem menschlich sehr sensiblen Bereich ist indes sehr hoch, sodass er die Inhalte definiert und die Aufsicht ungeachtet der Trägerschaft wahrnimmt.

Verwaltungsexterne Produktion: Als klassischer verwaltungsexterner Leistungserbringer im Bildungsbereich führt der Kaufmännische Verein KV die Kaufmännische Lehre, allerdings unter staatlichen Vorgaben und mit staatlicher Finanzierung der Schulen.

Bei der im vorhergehenden Kapitel genannten Massnahme der Bildungsvouchers für die Mittelschulen führten der hohe Bedarf, aber auch der ausgewiesene Nutzen an Steuerung zu einem Verzicht auf die Massnahme. Mit dem durch die Einführung von Vouchers entstandenen Wettbewerb wäre der Markt für diese Gutscheine die primäre Steuerungsinstanz gewor-

⁸⁵ Vgl. Thom, N. / Näf, A., Portfolioansatz, 2003, S. 270

den. Die Frage der Kernkompetenzen spielte hier keine Rolle, da die Massnahme keine Privatisierung der Schulen vorsah, der Kanton also weiterhin Träger geblieben wäre.

6.7 Veränderung

6.7.1 *Pragmatischer Ansatz: Plankaskade*

Das WOV-Konzept des Kantons Aargau geht von der Rekursivität der Planungssysteme aus. Angewendet auf unser Beispiel der Mittelschulen heisst dies, dass die Pläne des Bildungsdepartements, der Abteilungen Berufsbildung und Mittelschule und der operativen Mittelschulen gleichartig strukturiert, ausgestaltet und mit den gleichen Zielgrössen (auf verschiedenen Konsolidierungsebenen) betrieben werden.⁸⁶ Beschrieben und gesteuert werden diese Systeme über die Aufgabenbereichspläne, Produktgruppenpläne und Produktpläne. Die Pläne sind grundsätzlich identisch aufgebaut und hierarchisch verknüpft.⁸⁷ Dies erlaubt eine Konsolidierung der einzelnen Elemente der Pläne.

Die Pläne sind Grundlage für das Umsetzungscontrolling. Konkret treffen sich die Verantwortlichen der Steuerungsbereiche quartalsweise oder halbjährlich zu Gesprächen, bei denen die Umsetzung der Entwicklungsschwerpunkte – in der Terminologie des GMN: der strategischen Initiativen – besprochen und eine Einschätzung über die Erreichung der Jahres- und Mittelfristziele vorgenommen werden. Im Falle von bereits erfolgten oder zu erwartenden Zielabweichungen werden Massnahmen festgelegt. Im Rahmen des so genannten Test04 wurden diese Gespräche auf der Ebene Departementsvorsteher - Aufgabenbereichsverantwortliche initiiert. Personell werden sie unterstützt durch den Controllerdienst des Departements, instrumentell durch das Managementinformationssystem (MIS).

6.7.2 *Systematischer Ansatz: Umsetzung Teilautonome (Mittel-) Schule*

Als systematischer Ansatz zur Strategieumsetzung wurde der Bezugsrahmen des GMN vorgestellt.⁸⁸ Als konkrete, empirisch geprüfte und bewährte Anwendung des Bezugsrahmens kann das Modell für die Einführung einer teilautonomen (Mittel-) Schule von Dubs gelten.⁸⁹ Sowohl pädagogische Überlegungen als auch die WOV haben in verschiedenen Kantonen zur Einführung von teilautonomen Schulen geführt.⁹⁰ Nicht zuletzt aufgrund zahlreicher Umsetzungsprobleme oder sogar gescheiterter Versuche der Umsetzung dieses Vorhabens hat Dubs das Einführungsmodell entworfen, das alle Komponenten des Bezugsrahmens umfasst und strukturiert:

⁸⁶ Rekursivität und Lebensfähigkeit der Systeme sind Begriffe der Kybernetik, vgl. Beer, S., Brain, S. 228. Es ist übrigens auch sehr fruchtbar, bei der Diskussion um die Teilautonomie der Schulen diese kybernetische Erkenntnis zu berücksichtigen und davon auszugehen, dass die Schulen grundsätzlich autonom sind, und nicht, dass sie abhängig von einem Supersystem sind und nun in die Teilautonomie «entlassen» werden. Die Erfordernisse und Möglichkeiten der Steuerungssysteme dürften dadurch realistischer eingeschätzt werden.

⁸⁷ Vgl. Tabelle 8, S. 38

⁸⁸ Vgl. Tabelle 14, S. 57

⁸⁹ Vgl. Dubs, R., Umsetzungsprobleme, 2004

⁹⁰ Vgl. Dubs, R., Teilautonomie, 1999

Schritt	Akteure	Tätigkeit	Aus der Alltagspraxis erkannte Probleme und gemachte Erfahrungen
①	<ul style="list-style-type: none"> - Politische Behörde - Schulbehörde - Schuladministration - Lehrerschaft 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> - Seminarförmige Einführung in ein Modell mit dem Ziel, Verständnis zu schaffen </div>	Eine gute Einführung aller Betroffenen gemeinsam mit einer Aussprachemöglichkeit schafft grosse Klärung
		↓	
②	<ul style="list-style-type: none"> - Schulbehörde 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> - Klären der Rahmenbedingungen, der rechtlichen und verwaltungsmässigen Gegebenheiten und Freiheiten </div>	Die Zusammenarbeit mit der schulischen Oberbehörde ist bedeutsam
		↓	
③	<ul style="list-style-type: none"> - Schulbehörde 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> - Definieren der Teilautonomie - Festlegen des eigenen Modells - Festlegen der strategischen Aufgaben der Schulbehörde </div>	Die Schulleitung sollte bei der Bearbeitung dieser Probleme anwesend sein
		↓	
④	<ul style="list-style-type: none"> - Schulbehörde 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> - Festlegen der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der Schulleitung </div>	Die Schulleitung sollte einen Vorschlag als Diskussionsgrundlage einbringen können
		↓	
⑤	<ul style="list-style-type: none"> - Schulbehörde - Lehrerschaft - Eltern - übrige politische Behörden, soweit für sie das Schulwesen bedeutsam ist 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> - Aussprache (Vernehmlassung) über den Entwurf, der aus den Schritten 3 und 4 entsteht </div>	Die breite Konsensfindung ist für den Erfolg massgebend
		↓	
⑥	<ul style="list-style-type: none"> - Schulbehörde 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> - Verabschiedung des Entwurfs - Prioritätenordnung und einzelne Einführungsschritte </div>	Die Schule darf nicht überfordert werden: Schritt-um-Schritt-Umsetzung

Tabelle 14: Modell für den Einführungsprozess einer teilautonomen Schule⁹¹

6.8 Performance Messung

6.8.1 Pragmatischer Ansatz

Als pragmatischer Ansatz kann die traditionelle Rechenschaftslegung gelten. Im Regierungsprogramm werden die Ziele für die Legislatur formuliert, aus denen die Jahresziele abgeleitet werden. Die Zielerreichung wird im Rechenschaftsbericht dargelegt. Die Ziele werden in der Regel nicht durch Indikatoren spezifiziert.

Parallel zur inhaltlichen Berichterstattung erfolgt durch die Rechnungslegung die finanzielle Berichterstattung.

6.8.2 Systematischer Ansatz

Mit der Einführung von WOV wird eine inhaltliche und finanzielle Performance Messung integriert. Sie ermöglicht ein umfassendes Controlling und eine aussagekräftige Berichterstattung.

Für die Performance Messung bestehen in einem Bildungs- bzw. Erziehungsdepartement gute Voraussetzungen. Viele Schulen sind daran, ein Qualitätsmanagement einzuführen. Das Ziel dieser Systeme ist die Entwicklung oder Sicherung der Schulqualität, und entsprechend ist auch die Messung der Qualität ein zentrales Element der Systeme. In den Departementen, die solche Systeme entwickeln oder evaluieren, besteht daher in der Regel ein grosses Know-how über geeignete Indikatoren für die Messung von Schulqualität. Der Fokus

⁹¹ Vgl. Dubs, R., Umsetzungsprobleme, 2004, S. 6

dieser Systeme liegt naturgemäss auf der Prozessqualität, d.h. der Unterrichtsqualität. Die WOV setzt den Akzent zwar anders, nämlich bei der Wirkung und der Messung der Wirkung. Sie kann aber in hohem Mass von den Erfahrungen von Fachleuten aus dem Bereich Schulqualität profitieren. Diese guten Voraussetzungen sollen indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zusammenhänge von Leistung und Wirkung sowie die Einflussfaktoren, welche die (Unterrichts-) Leistung und welche die Wirkung dieser Leistungen massgeblich bestimmen, bei weitem nicht klar sind.

Im Kanton Aargau ist von den Pädagogik-Fachleuten des BKS ein Indikatorenset erarbeitet worden, das als Fundus dient für die Erarbeitung der Pläne.⁹² Damit konnten die für die Pläne verantwortlichen Linienvorgesetzten und WOV-Projektteams von vorhandenen Erfahrungen und Erkenntnissen profitieren und erhielten durch die Angaben über Indikatoren auch Anhaltspunkte für die Erarbeitung der Ziele. Die Zielkategorien sind mit denjenigen einer Balanced Scorecard (BSC) vergleichbar.

Die Performance Messung wird zudem stark durch Informatikmittel unterstützt. Alle Dimensionen der BSC werden in einem integrierten System erfasst und durch ein MIS ausgewertet.

6.9 Prozessführung

Die Kapitel 6.1 bis 6.8 behandeln den Strategieentwicklungsprozess. Wie alle Prozesse in einer Organisation muss er geführt werden, er bedarf eines Führungsprozesses.⁹³ Die Führung des Strategieentwicklungsprozesses im Departement obliegt dem Generalsekretariat.⁹⁴ Es leitet die Erarbeitung der einzelnen Phasen – Initiierung, Positionierung, Wertschöpfung, Veränderung sowie die Performance Messung –, deren Vorbereitung, Kommunikation und Durchsetzung.

Initiiert werden strategische Initiativen auf unterschiedlichem Weg. Sie werden indes nur realisiert, wenn die Departements- bzw. Geschäftsleitung hinter dem Vorhaben steht, münden also früher oder später in einen geführten Prozess. Konkret liegt die Strategieentwicklung bei einem kleinen Team, das entweder durch die Stabsstelle Entwicklung und Qualitätssicherung oder die Stabsstelle Koordination und Controlling geleitet wurde.⁹⁵ Die Zusammensetzung erfolgt quer durch die Hierarchie nach Eignung und Interesse. Die Abteilungen/Ämter als Steuerungsinstanzen müssen aber zwingend vertreten sein. Den Entscheidungsgremien wird – allenfalls nach einer Vernehmlassung – ein konkreter Vorschlag vorgelegt, der selbstverständlich angepasst werden kann. Danach müssen die verabschiedeten Ziele sämtlichen Führungskräften vermittelt werden. Dabei reicht es nicht aus, ausschliesslich über die Inhalte zu kommunizieren. Auch die Elemente und Instrumente der Strategie und deren Zusammenhänge müssen erläutert werden. Insbesondere bei der Ablösung von bisherigen Instrumenten durch neue, wie dies bei der Umsetzung WOV geschieht, müssen «Kontinuitätsbrücken» geschlagen werden. Es muss klar werden, wie bestehende Inhalte und Funktionen von neuen Instrumenten übernommen werden, welche eventuell wegfallen oder dazukommen.

Schliesslich muss die Strategie über das strategische Instrumentarium in engeren Sinne hinaus verankert werden, strategische Ziele müssen etwa in Instrumente der Personalführung wie Zielvereinbarungen übernommen werden.

Neben der institutionellen und instrumentellen Verankerung braucht es aber auch eine Führungskultur, ein gelebtes, glaubwürdiges Engagement der Führungskräfte.

⁹² Das Indikatorenset befindet sich im Anhang 9.2, S. 71.

⁹³ Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, S. 76, dort vor allem auch Fussnote 50. Auch Managementprozesse bedürfen eines Führungsprozesses.

⁹⁴ Buschor, E., Verwaltungsführung, 1993, S. 17. Das hier beschriebene Vorgehen basiert auf Erfahrungen des BKS bei der Erarbeitung der Vision und Strategie, des Entwicklungsleitbildes sowie des Aufgaben und Finanzplans.

⁹⁵ Die beiden Stabsstellen sind im Generalsekretariat angesiedelt.

6.10 Zusammenfassung

Ausgangspunkt des Kapitels war der Aufgaben- und Finanzplan als Resultat der Strategieerarbeitung. Danach wurde der Strategieerarbeitungsprozess mit verschiedenen Werkzeugen konkretisiert. Erarbeitungsprozess und Resultat sollen in der folgenden Tabelle zusammenfassend verbunden werden. Auf der horizontalen Achse werden die einzelnen Phasen des General Management Navigators, die konkreten Arbeitsschritte und Werkzeuge abgebildet, auf der vertikalen die einzelnen Elemente des AFP. In den Schnittpunkten der Matrix werden die beiden Achsen erläuternd verknüpft.

Teil II: Praktische Anwendung

Aufgabenfelder des General Management Navigator	Initiierung		Positionierung		Wertschöpfung	Veränderung	Performance Messung
Arbeitsschritte ⁹⁶	Initiierung Kap 6.1, S. 41	Umweltanalyse Kap. 6.2, S. 44 / Kap. 6.3, S. 47	Unternehmens-analyse Kap. 6.4, S. 49	Leistungsangebot Kap. 6.5, S. 50	Wertschöpfung/ Kernkompetenzen/ Kooperations-partner Kap. 6.6, S. 53	Veränderung Kap. 6.7, S. 56	Performance Messung Kap.6.8, S. 57
Werkzeuge	- Bestehende Projektliste - Bezugsrahmen GMN	- Legitimations-Bedarfs-Portfolio - Versorgungsin-tensitäts-Portfolio	- Sieben-S-Modell - SWOT-Analyse	- Definition/ Baumstruktur der Steuerungs-bereiche - Wirkungs-Leis-tungs-Analyse	- Grafik Wert-schöpfungskette - Kaufkraft-Wahlkompetenz-Portfolio - Kernkompetenz-Steuerungsbe-darfs-Portfolio	- Plankaskade - Umsetzungs-mo-dell Dubs	- Managementin-formationssys-tem (MIS)
	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
AFP Kap. 5, S. 38	←					Resultate/Erfah-rungen der Verän-derung fließen in folgenden AFP ein	Rückschlüsse zu Qualität der Indika-toren des AFP
Rahmen-auftrag ⁹⁷	←						
Umfeld-entwicklung	←	Die Analyse der Umweltsphären und Anspruchs-gruppen fließt ins Kapitel «Umfeld-entwicklung» ein					
Entwicklungs-schwerpunkte	←	Bei einem pragma-tischen Vorgehen können die beste-henden Projekte als Ausgangspunkt genommen werden		Entwicklungs-schwerpunkte zur Verbesserung des Leistungsangebot	Entwicklungs-schwerpunkte zur Verbesserung der Wertschöpfung / zum Aufbau von Kernkompetenzen	Entwicklungs-schwerpunkte zur Verbesserung der Strategieumset-zung	Entwicklungs-schwerpunkte zur Verbesserung der Performance Mes-sung

⁹⁶ Die Arbeitsschritte Umwelt- und Unternehmensanalyse werden auch im Arbeitsfeld «Wertschöpfung» wiederholt bzw. erstmals durchgeführt, wenn die Wertschöpfung vor der Positionierung durchgeführt wird, vgl. dazu auch Kapitel 4.2, S. 25 ff.

⁹⁷ Der Rahmenauftrag ist die rechtliche Restriktion für die Strategieentwicklung, er wird durch sie nicht direkt beeinflusst. Die strategische Initiativen, bzw. Entwicklungsschwerpunkte können aber zu Anpassungen der Rechtsgrundlagen führen und so den Rahmenauftrag indirekt beeinflussen.

Teil II: Praktische Anwendung

Aufgabenfelder des General Management Navigator	Initiierung		Positionierung		Wertschöpfung	Veränderung	Performance Messung
Arbeitsschritte ⁹⁶	Initiierung Kap 6.1, S. 41	Umweltanalyse Kap. 6.2, S. 44 / Kap. 6.3, S. 47	Unternehmensanalyse Kap. 6.4, S. 49	Leistungsangebot Kap. 6.5, S. 50	Wertschöpfung/ Kernkompetenzen/ Kooperationspartner Kap. 6.6, S. 53	Veränderung Kap. 6.7, S. 56	Performance Messung Kap.6.8, S. 57
Werkzeuge	- Bestehende Projektliste - Bezugsrahmen GMN	- Legitimations-Bedarfs-Portfolio - Versorgungsin-tensitäts-Portfolio	- Sieben-S-Modell - SWOT-Analyse	- Definition/ Baumstruktur der Steuerungs-bereiche - Wirkungs-Leistungs-Analyse	- Grafik Wert-schöpfungskette - Kaufkraft-Wahlkompetenz-Portfolio - Kernkompetenz-Steuerungsbe-darfs-Portfolio	- Plankaskade - Umsetzungsmodell Dubs	- Managementin-formationssystem (MIS)
	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Wirkungsziele	←	Ausgehend von der Analyse der Zielgruppen und Bedürfnissen können Wirkungsziele definiert werden		Die Wirkungsziele sind Grundlage des Leistungsangebots		Die Umsetzung der Strategie muss sich in den Wirkungszielen niederschlagen.	Rückschlüsse über Kausalität Wirkung-Leistung
Leistungsziele	←			Definition des Leistungskatalogs			
Finanzen	←		Die Analysen zeigen Restriktionen der Ressourcen		Festlegung der Ressourcenstrategie		
Nicht im AFP: Unternehmensentwicklung	←		Die Resultate der Unternehmensanalyse finden keinen Niederschlag in einem eigenen Kapitel des AFP				

Tabelle 15: Verknüpfung Aufgaben- und Finanzplan und Strategieentwicklungsprozess

Teil III:

Vergleich Modelle–Praktische Anwendung

Im dritten Teil werden in Kapitel 7 die Modelle und ihre praktische Anwendung einander kritisch gegenübergestellt. Einerseits wird die Praxistauglichkeit der Modelle beurteilt und andererseits geprüft, welche Lehren aus der Modellanwendung für die Praxis zu ziehen sind. Zudem werden die kulturellen Voraussetzungen diskutiert.

7. Kritische Würdigung

7.1 Praxistauglichkeit der Modelle

Grundsätzlich haben sind sowohl das neue St. Galler Management-Modell als auch der General Management Navigator als Werkzeuge für das strategische Management in öffentlichen Verwaltungen einsetzbar.

Das neue St. Galler Management-Modell versteht Management im Sinn von Ulrich als «Gestalten, Lenken (Steuern) und Weiterentwickeln zweckorientierter soziotechnischer Organisationen», als *Funktion*, die nicht auf Unternehmen eingeschränkt ist, sondern ausdrücklich auch öffentliche Verwaltungen umfasst.⁹⁸ Diesem Anspruch wird es gerecht. Einzelne Elemente in diesem System müssen bei der Anwendung auf eine Verwaltung im Unterschied zu einem Unternehmen anders gewichtet werden, haben andere Zwecke, und die Zusammenhänge zwischen den Elementen differieren. Diesen Spielraum lässt das Modell indes zu. Der General Management Navigator setzt demgegenüber Markt und Wettbewerb voraus. Dadurch können einige seiner zentralen Elemente wie Markt- und Wettbewerbsstrategie nicht auf eine öffentliche Verwaltung übertragen werden.⁹⁹

Das neue St. Galler Management-Modell hat sich als ausgezeichnetes Instrument zur *Strukturierung* erwiesen. Die klare Darstellung aller wichtigen Begriffskategorien/Elemente einer Organisation und die Veranschaulichung der Zusammenhänge tragen wesentlich zur Bewältigung der Komplexität von Organisationen und ihrer wirkungsvolleren Interaktion mit der Umwelt bei. Es eignet sich daher sehr gut für didaktische Zwecke in der Aus- und Weiterbildung und als Arbeitswerkzeug für Führungsverantwortliche. Die Erfahrungen mit der Einführung von WOV und von Qualitätsmanagementsystemen wie ISO oder EFQM lehren, dass in einer Organisation jedoch nicht parallel mehrere Systeme betrieben werden können, die alle den Anspruch haben, das Gesamtsystem zu beschreiben. Es ist anspruchsvoll genug, *ein* solches System einzuführen und einem grossen Teil der Mitarbeitenden verständlich und so wirksam zu machen. Die Einführung mehrerer Systeme führt zu Konfusion. Es ist denkbar, dass nach einer Etablierung von WOV oder QM, denen die Anschaulichkeit etwas abgeht, das neue St. Galler Management-Modell unterstützend eingeführt wird.

Auch der Navigator macht den Strategieentwicklungsprozess sehr verständlich und strukturiert die Arbeiten klar. Er stellt zudem einen umfangreichen Werkzeugkoffer dar. Diese Instrumente müssen aber schrittweise und dosiert zum Einsatz gelangen. Gezielt und fundiert eingeführte Instrumente entfalten Wirkung.

Für das strategische Management ist die von den Modellen getroffene begriffliche Unterscheidung von Inhalt und Prozess, Strategie und Strategieentwicklung, sehr wertvoll. Die klare Benennung der Inhalte der Strategie – das Fünfeck aus Bedürfnissen, Leistungsangebot, Fokus der Wertschöpfung, Kernkompetenzen und Kooperationspartner – machen den Strategiebegriff gut fassbar.

Die Elemente des Navigators – die vier Arbeitsfelder Initiierung, Positionierung, Wertschöpfung, Veränderung plus die Performance Messung – lassen sich gut mit dem neuen St. Galler Management-Modell verknüpfen und stellen selbst eine überzeugende Einheit dar. Sie sind durch die Möglichkeiten der Phasierung und der adaptierbaren Instrumentalisierung zudem enorm flexibel anpassbar auf die konkrete Organisation, die ja immer ein Unikat darstellt.

Die Modelle dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei einer Übernahme von betriebswirtschaftlichen Konzepten begrifflich sehr genau gearbeitet werden muss. Zwischen Unternehmen und staatliche Organisationseinheiten bestehen, bedingt durch den ungleichen Systemzweck, erhebliche Unterschiede – ja *müssen* bestehen. Die Führung von öffentlichen Bildungseinrichtungen folgt sowohl der politischen Rationalität als auch der Management-

⁹⁸ Vgl. Rüegg-Stürm, J., HSG-Ansatz, 2003, S. 22, dort vor allem auch Fussnote 8

⁹⁹ Selbstverständlich kann dies dem GMN nicht zum Vorwurf gemacht werden; sein Einsatz ist trotzdem fruchtbar.

Rationalität. Die politische Rationalität basiert auf demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen und zielt auf Sicherung von Grundrechten, Wahrung des öffentlichen Interesses, Schutz von Minderheiten und Verfahrensgerechtigkeit. Die Erklärung der staatlichen Verwaltungstätigkeit mit einem rein marktwirtschaftlich-unternehmerischen Gesamtmodell ist damit nicht möglich. Nur wenige Verwaltungsbereiche lassen sich sinnvoll mit privatwirtschaftlichen Produktions- und Dienstleistungsbetrieben vergleichen. Den grössten Teil der Verwaltungsaufgaben will niemand kaufen oder bezahlen, die Beziehungen zu «Kundinnen» oder «Abnehmern» sind Rechtsbeziehungen, und es besteht eine Pflicht, die Leistungen der Verwaltung zu beziehen. So hat die Schule ein Machtmonopol, und die Schülerinnen und Schüler sind zum Schulbesuch verpflichtet.

Die Arbeit hat auch bewusst gemacht, dass die Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eine notwendige Bedingung für den Einsatz solcher Modell ist. Sie liefert die strukturellen und kulturellen Voraussetzungen dafür, dass mit diesen Modellen sinnvoll gearbeitet werden kann.

7.2 Lehren aus der Modellanwendung für die Praxis

Der Aufgaben- und Finanzplan aus dem Kanton Aargau ist, gemessen an den Modellen, sicher ein Instrument von hohem strategischen Gehalt. Er zeigt die wichtigsten Umweltentwicklungen und deren Konsequenzen auf, legt mit den Entwicklungsschwerpunkten die strategischen Initiativen fest und konkretisiert in den Wirkungszielen den gesetzlichen Rahmenauftrag (analog den «mission statements» in Unternehmen). Der Wirkungsbegriff schliesst eine Klärung der Bedürfnisse für eine bestimmte Zielgruppe ein, denn die Wirkung zielt ja auf ein bestimmtes Kundensegment, z.B. Mittelschülerinnen und Mittelschüler, und einen bestimmten Sachverhalt ab, z.B. Studierfähigkeit. Das Leistungsangebot selber und wichtige Optimierungen dieses Angebots werden in den Leistungsziele umschrieben. Die Ressourcenseite widerspiegelt sich in den Finanzen. Die Performance Messung wird durch die Kennzahlen und die Indikatoren sichergestellt.¹⁰⁰ Keinen Niederschlag im AFP findet indes die Unternehmensanalyse. Diese Analyse muss daher als internes Papier vorliegen.

Aus dem AFP, bzw. einem isolierten Aufgabenbereichsplan wie dem als Beispiel verwendeten Plan für den Bereich Mittelschule, geht nicht klar hervor, welche gesamtheitliche Entwicklung im Sinne einer strategischen Zielsetzung mit den einzelnen strategischen Initiativen angestrebt wird. Eine solche muss in einem Textteil aufgezeigt, erläutert und begründet werden.

Im Zuge der Anwendung der Modelle wurde auch klar, dass der Strategieerarbeitungsprozess nicht nur zur Erarbeitung des AFP dienen kann. Die fünf strategischen Elemente des neuen St. Galler Management-Modells gehören nicht zufällig auch zu jenen Aspekten der staatlichen Leistungserstellung, die gesetzlich geregelt werden müssen. So müssen etwa Anspruchsberechtigte oder Betroffene von staatlichen Bezugsleistungen und das Leistungsangebot gesetzlich festgelegt werden. Daher muss diese Strategieentwicklung auch bei Revisionen bestehender Gesetze bzw. Erarbeitung neuer Gesetze durchlaufen werden.

Wichtig und erfreulich ist schliesslich auch die Erkenntnis, dass die verwendeten modernen betriebswirtschaftlichen Instrumente die zentralen Elemente der WOV, Outputorientierung, Verknüpfung von Inhalt und Finanzen, strategisch-operative Entflechtung, Performance Messung, vollumfänglich unterstützen und ergänzen.

7.3 Kultur des Wandels

Neben den Lehren für den instrumentellen Bereich müssen aber auch die Auswirkungen im Bereich der Verwaltungskultur bedacht werden. Die kulturellen Faktoren werden zu den «weichen» Elementen der Strategiearbeit gezählt, sind aber ganz klar die härteren Erfolgskriterien als die generell als «hart» bezeichneten Faktoren wie Instrumente und Systeme. Wirkung und Erfolg von strategischen Initiativen in den öffentlichen Bildungseinrichtungen

¹⁰⁰ Im Aargauer AFP muss pro Ziel mindestens ein Indikator definiert werden.

hängen stark von den weichen, prozessorientierten Elementen der Strategiearbeit, der erfolgreichen *Initiierung* und *Veränderung* ab. Damit der notwendige Kulturwandel gelingt, müssen folgende Bedingungen eingehalten werden:

- Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier übernehmen ihre *Führungsaufgabe*, obwohl sie sich in einer unauflösbaren Doppelrolle befinden. Als Volksvertreterinnen und Volksvertreter bilden sie einerseits eine bedeutende *Anspruchsgruppe* des Verwaltungssystems, andererseits sind sie zusammen mit der Exekutive die Führungsinstanz.
- Das Parlament muss gewillt sein zur strategischen Führung. Dass es auch an operativen Aspekten interessiert ist, liegt in der Anreizstruktur des politischen, aber auch des medialen Systems und ist nicht zu vermeiden. Und die Möglichkeit des Parlaments, operative Details der Verwaltungstätigkeit zum Thema zu machen, hat zudem auch eine präventiven Auswirkung gegen Missbrauch der Verwaltungsautonomie. Die Einmischung ins operative Geschäft von Regierung und Verwaltung sollte aber die Ausnahme sein. Im Zentrum der parlamentarischen Arbeit muss die politisch-strategische Führung stehen.
- Die Unterscheidung zwischen strategischer Führung durch das Parlament (Ziele setzen und mittels strategischem Controlling überwachen, ob die Ziele erreicht werden) und operativer Führung der Verwaltungsstellen (alltägliche Entscheidungen und Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele) muss klar eingehalten werden. Damit das Parlament fähig ist, der Verwaltung Ziele zu setzen, und ihr bei deren Umsetzung umfassende Freiheiten gibt, müssen den Parlamentarierinnen und Parlamentariern (allenfalls wiederkehrend) die technisch-formalen Kenntnisse vermittelt werden. Zudem müssen sie gewillt sein, konkrete Zielvorgaben zu formulieren und normative Entscheidungen zu treffen, auch wenn sie politisch umstritten sind.
- Sowohl die Politikerinnen und Politiker wie die Führungspersonen der Verwaltung müssen das vorhandene Management-Modell und die Instrumente des strategischen Managements verstehen. Sie müssen dazu sorgfältig instruiert werden. In Bezug auf die Parlamentsmitglieder stellt dies eine besondere Herausforderung dar, da das Parlament alle vier Jahre erneuert wird. Eine vertiefte methodische Kenntnis, die zur Führung der Strategieerarbeitungsprozesses notwendig ist, ist indes nur in Staatskanzlei, Finanzverwaltung und den Generalsekretariaten der Departemente nötig, dort aber unabdingbar.
- Insbesondere im Bildungswesen bräuchte es bei den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, bei den Behörden sowie bei den Mitarbeitenden noch intensive Schulungsmassnahmen und ein sorgfältiges «Schritt-um-Schritt-Vorgehen»¹⁰¹, damit sowohl das betriebswirtschaftliche Modell als auch die Steuerungsabläufe in das Schulsystem aufgenommen und der Dienstleistungsgedanke in den Vordergrund gestellt werden.
- Auch die Führungskräfte der Verwaltung stehen vor grossen Herausforderungen. Der Gewährleistungsstaat, der verantwortlich ist für bestimmte Leistungen, sie aber nicht selber produzieren muss, bringt sehr viel mehr Spielformen der Wertschöpfung. Dies verlangt mehr und anderes Management-Know-how, als es eine Produktionsverwaltung erfordert. Die Verwaltung wird in Zukunft in sehr viel stärkerem Masse steuernd und koordinierend als «Orchestrator» tätig sein. Entsprechend ist der Bedarf an Weiterbildung oder an anders ausgebildeten Führungskräften.
- Es muss ein Anreiz für ein wirkungsvolles Kostenmanagement in der öffentlichen Verwaltung geschaffen werden. Die finanziellen Entscheidungskompetenzen müssen an die Verwaltungsstellen delegiert werden, damit eine Output- bzw. Wirkungsorientierung erzielt wird. Dazu gehören die Einführung von Globalbudgets und die Neugestaltung von Budgetprinzipien. Kreditverschiebungen, Kreditumlagen und Kreditübertragungen von einem Jahr auf das andere müssen möglich sein, und das Nettoprinzip sollte eingeführt werden.

¹⁰¹ Dubs, R., Umsetzungsprobleme, 2004, S. 9

8. Schlusswort

In dieser Projektarbeit wollten wir a) klären, wie das strategische Management in der öffentlichen Verwaltung erfolgt und welche Instrumente dafür eingesetzt werden sowie b) untersuchen, ob und wie das neue St. Galler Management-Modell und die Anwendung des General Management Navigators die bisherigen Instrumente zur Führung von staatlichen Institutionen, insbesondere die Führung von *öffentlichen Bildungseinrichtungen*, unterstützen können.

Die Arbeit hat uns wertvolle Erkenntnisse und Einsichten über das strategische Management in öffentlichen Verwaltungen gebracht. Unsere Resultate fassen wir thesenartig wie folgt zusammen:

- Das neue St. Galler Management-Modell bietet eine Systemübersicht, die auf Organisationen der öffentlichen Verwaltung anwendbar ist und klare Begriffskategorien einführt. Es unterstützt damit die Einführung von betriebswirtschaftlichem Know-how in der öffentlichen Verwaltung und verbessert das Verständnis des Managements komplexer Systeme.
- Der General Management Navigator ist in seiner Reinform in der öffentlichen Verwaltung nicht einsetzbar, denn er ist konzipiert für den Einsatz in Unternehmen, die sich in einem Marktumfeld und im Wettbewerb befinden. Bei den Unternehmen der öffentlichen Hand ist dies nur bedingt der Fall. Als Strukturierungshilfe bei der Strategieerarbeitung ist er aber ebenso geeignet wie als Werkzeugkasten.
- Die Unterschiede zwischen Staat und Unternehmen müssen in den Modellen begrifflich klar gefasst werden.
- Die Modelle unterstützen konzeptionell die Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die WOV ist umgekehrt aber Voraussetzung, dass diese Modelle eingesetzt werden können.
- Der Aufgaben- und Finanzplan enthält die wichtigsten strategischen Elemente. Er ist deshalb ein geeignetes strategisches Instrument. Wichtige Festlegungen werden indes auch in Gesetzen gemacht.
- Der Einsatz der Modelle bedingt einen kulturellen Wandel in Politik und Verwaltung. Der Wille der politischen Behörden, v.a. der Parlamente, zur strategischen Führung muss vorhanden sein. Die Parlamente müssen auf ihre neue Rolle vorbereitet werden, indem sie bei der Konzeption der Führungsinstrumente einbezogen und entsprechend geschult werden.

Methodisch hat sich das Vorgehen bewährt. Mit der Verknüpfung von zwei Modellen und dem Einbezug der WOV sind wir indes konzeptionell an Grenzen gestossen. Dies zeigt, dass bei der Vermittlung solcher Instrumente in Politik und Verwaltung behutsam vorgegangen werden muss, ohne allerdings das Ziel der Verbesserung der Führungsqualität aus den Augen zu lassen.

Was wäre noch weiter zu tun? Die zwei klassischen Felder des strategischen Managements könnten noch stärker beleuchtet werden: Einerseits könnte der Frage nachgegangen werden, wie die inhaltliche Strategie mit der Finanzierung der staatlichen Leistungen – das Problem des getrennten Leistungs- und Ertragsstrom – verknüpft werden kann. Andererseits bliebe zu untersuchen, wie die strategische und operative Führung in staatlichen Institutionen konsequent verbunden werden könnte.

Neben dieser weiteren Ausdehnung des untersuchten Feldes könnte auch der Fokus auf einzelne wichtige Elemente der Modelle gelegt werden. Da der Staat als zentrale Funktion einen Interessensausgleich wahrnimmt, könnten im Rahmen des neuen St. Galler Management-Modells Interaktionsthemen und Anspruchsgruppen (-management) näher untersucht werden. Mit der Optimierung dieser erfolgskritischen Elemente liesse sich die Qualität des Führungssystems in der öffentlichen Verwaltung weiter verbessern.

9. Anhang

Quellennachweis der Anhänge

Die Anhänge sind nicht im Rahmen der Projektarbeit erstellt worden. Sie dienen zur Dokumentation. Der AFP Mittelschulen ist eine vereinfachte, angepasste Version für diese Arbeit.

- 9.1 Anhang: Aufgaben- und Finanzplan Mittelschulen Kanton Aargau (Muster), S. 68: Kanton Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport, Projekt WOV, Heinz Baumgartner / Pius Landolt. Der erste AFP wird in diesem Jahr für die Jahre 2006–2009 erstellt.
- 9.2 Anhang: Raster zur Überprüfung von Aufgaben und Leistungen, S. 71: Kanton Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport, Heinz Baumgartner / Pius Landolt
- 9.3 Anhang: Wertschöpfungskette Lehrmittelverlag Kanton Aargau, S. 74: Kanton Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport, Projekt WOV
- 9.4 Arbeitspapier: Ziele und Indikatoren zur Steuerung der Schulen und der Schulabteilungen des BKS im Rahmen der WOV, S. 75: Kanton Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport, Matrixgruppe (Fachgruppe für pädagogische Fragen und Fragen der Schulentwicklung)

Stand 1. Dezember 2004/ Ersteller: Heinz Baumgartner / Pius Landolt

Ausgangslage

RAHMENAUFTRAG		
Inhalt		
Die Mittelschulen bereiten die jungen Menschen darauf vor, einen Platz in der Gesellschaft zu finden, der ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten entspricht		
Alle Schülerinnen und Schüler der Mittelschulen werden fachlich und fachübergreifend qualifiziert		
Alle Schülerinnen und Schüler der Mittelschulen erwerben in ihrer Ausbildung die Fähigkeit zu lebenslangem Lernen		
Gezielte Anpassungen im Aufnahmeverfahren an die Mittelschulen führen zu einer Erhöhung des Anteils von fremdsprachigen Studierenden und tragen zur sozialen Integration spät immigrierender Begabter bei		
Alle Studierenden erleben die Zeit an den Mittelschulen als sinnstiftend und motivierend		
Alle Jugendlichen, die in eine Mittelschule eintreten, beenden diese im Normaljahrgang		
Rechtliche Grundlagen		
Legitimation Bund: Verordnung des Bundesrates / Reglement der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 16. Januar / 15. Februar 1995 (MAR) (SR 413.11)		
Legitimation Kanton: KV § 30; SchG §§ 30-33, 40-50, 66; Dekret über die Organisation der Mittelschulen (SAR 423.110); Dekret über die Errichtung und Organisation der Diplommittelschulen (SAR 423.310); Dekret über die Errichtung und Organisation der Aargauischen Maturitätsschule für Erwachsene (SAR 453.110); Lehrerbesehdungsdekret I (SAR 411.110); Lehrerbesehdungsdekret II (SAR 411.120); Mittelschulverordnung (SAR 423.111); Maturitätsverordnung (SAR 423.152); V Promotion, Diplom und Berufsmaturität HMS (SAR 423.154); Verordnung über die Organisation der Diplomschulen (SAR 423.311); V Promotion und Diplom DMS (SAR 423.331); Verordnung über die aargauische Maturitätsschule für Erwachsene (SAR 453.111); VPAME (SAR 453.151); V Vorkurs Pädagogik (SAR 453.163); Verordnung über den Musik- und Instrumentalunterricht an den aargauischen Mittelschulen (SAR 423.911); Urlaubsverordnung (SAR 411.131); Verordnung über die Schulgelder für ausserkantonale Schülerinnen und Schüler an kantonalen Mittelschulen und Studierende an der Aargauischen Maturitätsschule für Erwachsene (SAR 423.191); Verordnung über die Prüfungsentschädigungen (SAR 165.173); Regionales Schulabkommen (RSA) (SAR 400.300)		
AUFGABENSTRUKTUR		
Λ	Aufgabenbereich	Mittelschulen
V	Produktgruppen:	Gymnasialer Lehrgang, Diplommittelschule, Wirtschaftsmittelschule
V	Produkte	Unterricht, Infrastruktur, Projekte, Leitung und Administration
UMFELDENTWICKLUNG / GEGEBENHEITEN		
Demographische Entwicklungen: a) Die Gesamtbevölkerung im Kanton wächst leicht b) Die Anzahl Lernende in der Altersklasse Mittelschulen bleibt allerdings konstant bis 2010 c) Die Anzahl der Lernenden in den Schulstufen der Primarschule und der Sekstufe I und die Verteilung der Lernenden auf die Schultypen bleibt generell konstant. Für die Ausschöpfung des Bildungspotentials und die Begabungsförderung müssen Massnahmen eingeleitet werden.		
Heterogenität: Der Anteil der ausländischen/fremdsprachigen Lernenden in den Zubringerstufen steigt an. Die Chancengerechtigkeit fordern einen gleichmässigen Anteil von Fremdsprachigen in den Mittelschulen. Die grosse Zahl von Nationen, Kulturen und Mentalitäten bringt eine grössere Heterogenität in die Abteilungen. Die Zielsetzung der Erhaltung der integrierten Regelklasse bleibt bestehen.		
Familie und Erziehung: Der Wandel der Familien- und Arbeitsformen erhöhen die Nachfrage nach Erziehungs- und Betreuungsleistungen der Schule		
Wissenschaft und Technologie: a) Wissenschaft und Technologie sind zur Haupttriebkraft des wirtschaftlichen Erfolgs geworden. Bildung und Forschung sind damit Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit im globalen Markt. International betrachtet hat die CH noch eine starke Position im Forschungsbereich. b) Der Forschungsplatz CH und die daraus resultierenden techn. Fortschritte haben an Nachhaltigkeit verloren; daraus resultiert ein Druck auf die Ausschöpfung von Bildungspotentialen. c) Diese Ausschöpfung gelingt nur mit Investitionen in den Bildungsbereichen auf allen Schulstufen. d) Aus der höheren Innovationsgeschwindigkeit resultiert ein Reformdruck auf Berufsbilder, Lehrgänge und schulische Inhalte.		
Universität und Berufsbildung: Die Anforderungen des Arbeitsmarktes steigen, gleichzeitig nimmt das Arbeitsmarktangebot ab. Die Hochschulstufe ist deshalb einerseits begehrte höchste Qualifikationsstufe für einen Einstieg in die Berufswelt. Durch klare Leistungsorientierung und Promotionsbestimmungen gilt es die richtigen Anreize zu setzen.		
Ökonomie: a) Das Wachstum des Dienstleistungssektors ruft nach eher hoch qualifizierten Ausbildungsabschlüssen b) Der mässige Ausblick auf Wirtschaftswachstum und Steuersubstrat lässt kein Ausgabenwachstum des Staates zu und wird Druck auf die Bildungsausgaben ausüben c) Der Bildungssektor wird mit Produktivitätserhöhungen bei mindestens gleichbleibender Qualität konfrontiert sein.		

8. 1 Anhang: Aufgaben und Finanzplan

MITTELSCHULEN

Muster

Stand 1. Dezember 2004/ Ersteller: Heinz Baumgartner / Pius Landolt

KENNZAHLEN	Indikatoren	IST	Budget	Soll	Plan	Plan	Plan
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Anzahl Jugendliche in der Altersklasse Berufsbildung und Mittelschule (Bevölkerungsprognose 2000)		35'000	35'500	36'000	36'000	36'000	34'000
Anzahl Lernende in den Mittelschulen (ohne AME)		4'360	4'500	4'470	4'460	4'340	4'360
Anzahl Abteilungen (ohne AME)		190	193	194	195	190	191
Durchschnittliche Abteilungsrösse (ohne AME)		23	23	23	23	23	23
Anzahl Lehrende in den Mittelschulen (Vollzeitäquivalente; ohne AME)		418	424	427	429	418	420
Gesamtkosten Mittelschulen exkl. Investitions-Ausgaben (ohne AME)		79'487'515	82'612'200	85'400'000	85'800'000	83'600'000	84'000'000
Durchschnittliche Kosten exkl. Investitions-Ausgaben pro Abteilung (ohne AME)		418'355	428'042	440'206	440'000	440'000	439'790
Durchschnittliche Kosten pro Schülerin / Schüler exkl. Investitions-Ausgaben (ohne AME)		18'231	18'358	19'105	19'237	19'262	19'266
Anzahl Lernende der AME (ohne Vorkurs Pädagogik)		206	195	190	190	190	190
Anzahl Abteilungen der AME (ohne Vorkurs Pädagogik)		12	12	12	12	12	12
Anzahl Lehrende (Vollzeitäquivalente)		5	5	5	5	5	5
Gesamtkosten AME exkl. Investitions-Ausgaben (inkl. Vorkurs Pädagogik)		1'668'002	1'780'600	1'420'000	1'420'000	1'420'000	1'420'000
Investitions-Ausgaben AME		1'800	3'800	1'500	1'500	1'500	1'500
Durchschnittliche Kosten pro Schülerin / Schüler exkl. Investitions-Ausgaben		8'097	9'131	7'473	7'473	7'473	7'473
Anzahl Mittelschulen		7	7	7	7	7	7

KOMMENTAR ZUR AUSGANGSLAGE; Konsequenzen der Umfeldentwicklung auf die Angebotspolitik der Schulen

Die Anzahl Lernende nehmen bis zum Jahre 2010 leicht ab; die Unterrichtskosten können also als stabil angenommen werden. Die Investitionskosten werden neu für alle Schulen aus einem gemeinsamen Ausstattungsstandard abgeleitet und plafoniert.

Erhöhung der Maturitätsquote von 16.5 % auf das schweizerische Mittel von ca. 18 % (oder auf den Mittelwert der Referenzkantone ZH, SO, LU, BL, BS, ZG und SG von 17%); die geplante Erhöhung ist in den Kennzahlen nicht eingerechnet; die Erhöhung der Uebertrittsquote ist in den Wirkungszielen abgebildet.

Erhöhung der Berufsmaturitätsquote von ca. 12 % der Berufslernenden auf ca. 15 % durch Erhöhung der Abschlüsse in der HMS+

Planungsteil

ENTWICKLUNGSSCHWERPUNKTE MIT MASSNAHMEN	abgeschlos- sen bis	Aufwand netto tot.	Mittelbedarfsplan in Fr					
			Ist	Budget	Soll	Plan	Plan	Plan
			2003	2004	2005	2006	2007	2008
Projekt 1: Aus der Evaluation MAR sind die Folgemaassnahmen abzuleiten und umzusetzen; Jahresziel 2005: Umsetzungskonzept liegt vor; Schulen entwickeln individ. Profile	Ende 2007	188'000		38'000	50'000	50'000	50'000	
Projekt 2: Umsetzung Teilautonome Schulen: Jahresziel 2005: Neue Leitungsstruktur an den kantonalen Schulen ist umsetzungsreif konkretisiert; die strategischen Themen bis 08 sind den SL vorgegeben. (Mittelbedarfszahlen beruhen auf einer Schätzung);	Ende 2007	120'000	0	60'000	60'000			
Projekt 3: Die Begabtenförderung wird fortgesetzt und verstärkt; a) Sprachaustausch von Begabten wird erhöht, b) Spezialmatur Sport wird eingeführt; Jahresziele 2005: a) Konzept von GL verabschiedet b) Dekret vom GR verabschiedet.	Mitte 2010	350'000	0	50'000	50'000	50'000	50'000	50'000
Vorprojekt 1 Integration spät immigrierter Begabter (reibungsloser Eintritt in die Mittelschule ermöglichen). Meilenstein 2005: Vorprojekt durch GL BKS beschlossen	Interne Ressourcen							
Vorprojekt 2: Ausbreitung von professionalisierter Informationstechnologie (IT) im Unterricht; Gesamtstrategie mit FHA konkretisiert und IT-Umsetzungsprojekt initiiert; Jahresziel 2005: Kantonales Gesamtkonzept mit Leistungsvorgabe für die Einzelschule	Ende 2007	400'000	300'000	100'000	100'000	100'000	70'000	

8. 1 Anhang: Aufgaben und Finanzplan

MITTELSCHULEN

Muster

Stand 1. Dezember 2004/ Ersteller: Heinz Baumgartner / Pius Landolt

WIRKUNGS- & LEISTUNGSZIELE	Indikatoren	IST	Budg	Soll	Plan	Plan	Plan
Wirkungsziel	Indikator	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Es existiert ein an den Bedürfnissen und den vorhandenen Ressourcen angepasstes Konzept zur Förderung begabter Studierender.	Anzahl geförderter Begabter	20	20	30	60	90	120
Das Bildungspotential des Kanton Aargau soll gezielt ausgeschöpft werden, bis die Maturandenquote dem Mittelwert der Referenzkantone (ZH, SO, BS, BL, LU, ZG und SG) von 17% entspricht.	Übertrittsquote von 4. Bez an MS; in %; (Absolute Zahlen bei den Einzelschulen)	44	44	45	46	48	48
Die Möglichkeiten des GAL sind ausgeschöpft. Verbesserung der Qualität der Schulen: Jahresziel 2005: Implementierung des Q-Konzepts in den Mittelschulen; das Qualitätsmanagement ist in die Wirkungsziele aufzunehmen; Output-Indikatoren sind eingeführt	Anzahl Schulen mit realisierter QE		1	4	7	7	7
Lehrkräfte der Mittelschulen äussern eine positive Grundmotivation	Stichprobe von 20% pro Jahr; Anzahl positiver Antworten in %; Standard	-	?	75	75	75	75
Lernende der Mittelschulen äussern eine positive Grundmotivation; Stichprobe von 2 Schulen pro Jahr; am Ende der 1. Und 3. Klasse	Stichprobe von 20% pro Jahr; Anzahl positiver Antworten in %; Standard	70	80	80	80	80	80
Leistungsziel	Indikator	IST	Budg	Soll	Plan	Plan	Plan
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Grundzahl (Bezugsgrösse): Anzahl Lernende der Mittelschule (inkl. AME ohne Vorkursstudierende)	Anzahl	4'566	4'695	4'660	4'650	4'530	4'550
Ausrichtung der Vollzeitstellen LP auf die Anzahl Lernende an den Mittelschulen	Anzahl Vollzeitäquivalente	423	429	432	434	423	425
Stabilisierung der Kosten an den Mittelschulen (Total gem. VA 2004)	Gesamtkosten Mittelschulen (exkl. Investitionskosten)	81'155'517	84'392'800	86'820'000	87'220'000	85'020'000	85'420'000
Stabilisierung der Unterrichtskosten an den Mittelschulen	Gesamtkosten LP-Besoldung	56'000'000	56'000'000	56'000'000	56'000'000	56'000'000	56'000'000
Stabilisierung der Investitionskosten	Gesamtkosten Investition	4'060'348	8'465'900	6'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000
Einhaltung des Standards "Abteilungsgrösse" (=Betreungsverhältnis)	Durchschnitt. Abt. Grösse an Gymnasien	23	23	23	23	23	23
Die mehrsprachige Ausbildung an den Mittelschulen wird weiter umgesetzt; Jahresziel 2004: Schulkonzepte für die zweisprachige Matur genehmigt; zweisprachige Matur an allen Schulen bis Mitte 2008 realisiert	Anzahl Lernende in immersiv geführten Abteilungen	140	330	500	700	900	1'200
KOMMENTAR ZUM PLANUNGSTEIL							
Durch die vielen finanzpolitischen Aktivitäten (ALÜP, Entlastungsmassnahmen) und Änderungen im Bereich der Mittelschulen (Umsetzung GAL und Folgerlasse verbunden mit neuen Leitungsstrukturen an den kantonalen Schulen) werden in der Abt. BM viele Ressourcen gebunden. Die zeitgerechte Erledigung des Tages- und Kerngeschäftes stellt somit für die Sektion Mittelschule eine ausserordentliche Herausforderung dar und die Prioritäten sind laufend anzupassen.							
Finanzen							
gemäß Handbuch Anhang V		IST	Budg	Soll	Plan	Plan	Plan
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totalkosten laufende Rechnung		81'155'517	84'392'800	86'820'000	87'220'000	85'020'000	85'420'000
Totalkosten Grossinvestitionen		4'060'348	8'465'900	6'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000
Total Verwaltungsrechnung		85'215'865	92'858'700	92'820'000	92'220'000	90'020'000	90'420'000

9.2 Anhang: Raster zur Überprüfung von Aufgaben und Leistungen

Im Rahmen des kantonalen Projekts «Aufgaben- und Leistungsüberprüfung» (ALÜP) nimmt das Departement Bildung, Kultur und Sport eine vertiefte interne Analyse vor. Zu diesem Zweck ist das untenstehende Raster entwickelt worden. Es bündelt die verschiedenen Handlungsvarianten in acht Entscheidungsfeldern. Die Überprüfung soll sich von strategischen Grundsatzfragen (Effektivität: Machen wir die richtigen Aufgaben?) zu konkreten operativen Optimierungen (Effizienz: Machen wir die Aufgaben richtig?) bewegen. Die acht Entscheidungsfelder werden durch einen freien Berichtspunkt ergänzt.

Ein weiteres wichtiges Kriterium für die Überprüfung ist die zeitliche Dimension von möglichen Massnahmen. In einem zweiten Schritt müssen daher alle Massnahmen nach ihrer zeitlichen Umsetzbarkeit (kurz-, mittel- und langfristig) beurteilt werden.

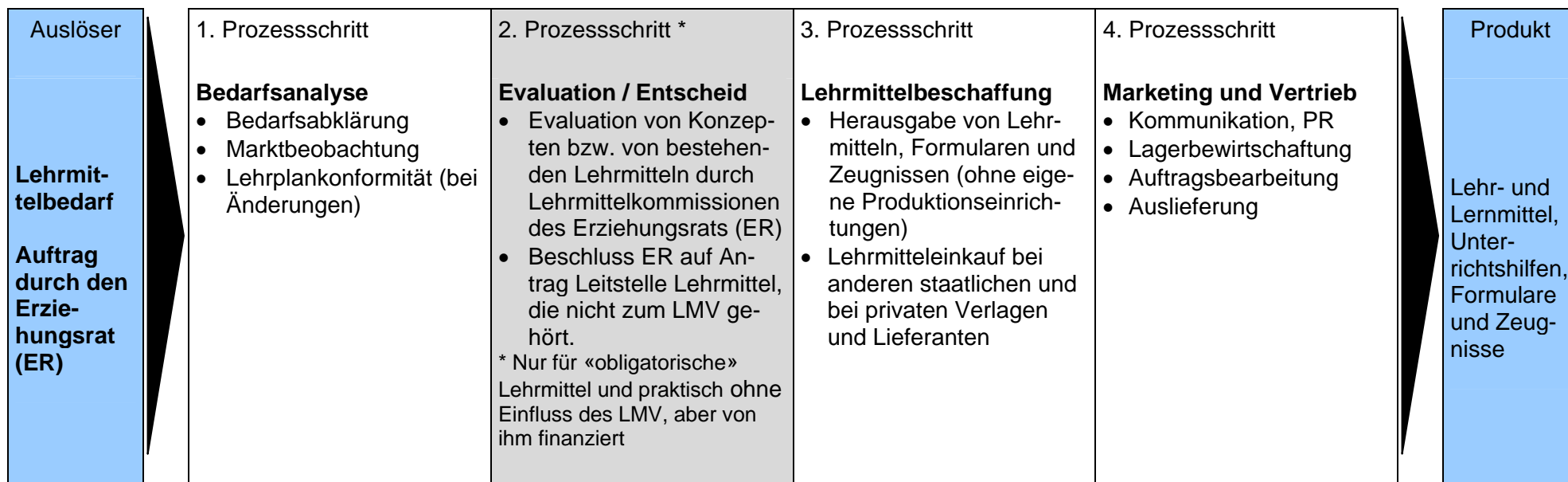
A	B	C	D	E
#	Entscheidungsfeld <i>Grundsatzfrage</i>	Leitfragen <i>Bestehende Aufgaben</i>	<i>Neue Aufgaben</i>	Grundsätze
1	Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch den Staat <i>Soll die Aufgabe überhaupt vom Staat wahrgenommen werden?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Welche gesetzlichen Grundlagen bestehen? - Welche Aufgaben werden nicht gemacht, obwohl gesetzliche Grundlagen vorhanden sind? - Ist der Gesetzauftrag interpretierbar, besteht Handlungsspielraum innerhalb des gesetzlichen Auftrages? - Unterstützt die Aufgabe unsere strategischen Zielsetzungen? - Welche Aufgaben erledigen wir aufwendiger, als es Vorgaben und «Markt» verlangen? (Luxusvarianten) - Gibt es Möglichkeiten zur Befristung 	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsatzfrage: Soll die Aufgaben überhaupt übernommen werden? - Kann die Aufgabe als Kernaufgabe des Staates angesehen werden, leistet sie einen entscheidenden Beitrag an die Wirkung? 	<ul style="list-style-type: none"> - Für jede Aufgabe bestehen gesetzliche Grundlagen
2	Leistungsentwicklung <i>Ist die Leistungsentwicklung steuerbar?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Angebote haben sich in den letzten zehn Jahren stark entwickelt (positiv oder negativ) bzw. vom Angebot her stark aufgefächert? - Bestehen Angebote, deren Entwicklung in den Dimensionen Mengen, Kosten, Termine und Qualität nicht gesteuert werden können? - Welche treibenden bzw. dämpfenden Anreize wirken auf Mengen, Kosten Termine und Qualität? - Welche Steuerungsinstrumente bieten sich an? - Gibt es Möglichkeiten zur Leistungsbegrenzung? 	<ul style="list-style-type: none"> - Sind die Angebote steuerbar? - Welche Instrumente könnten eingesetzt werden? - Welche Anreize müssen gesetzt werden? 	<ul style="list-style-type: none"> - Mengen, Kosten, Termine und Qualität der Aufgabenerfüllung sind steuerbar. - Die Entwicklung der Leistungen ist transparent.
3	Leistungserstellung, Make-or-Buy-Entscheid <i>Wer soll die Leistung erbringen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Sonder- oder Zusatzaufgaben eignen sich für eine Auslagerung an Dritte? - Leisten externe Beraterinnen und Berater einen qualitativ hohen Beitrag, der ihren Einsatz rechtfertigt? - Werden die Aufträge begleitet und bewertet? Ist der Preis marktkonform und gerechtfertigt? 	<ul style="list-style-type: none"> - Handelt es sich um eine Kernaufgabe? - Können Dritte die Leistung effektiver und effizienter erstellen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Der Staat übernimmt nur Kernaufgaben.

A	B	C	D	E
#	Entscheidungsfeld Grundsatzfrage	Leitfragen <i>Bestehende Aufgaben</i>	<i>Neue Aufgaben</i>	Grundsätze
4	Übernahme der Kosten <i>Wer soll die Leistung bezahlen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Gibt es Sonder- und Zusatzleistungen die einen Nutzen erbringen, der klar einer Gruppe bzw. einem Individuum zugeordnet werden kann? - Welche Anspruchsgruppen bzw. Leistungsempfänger können an den Kosten beteiligt werden? - Schöpfen wir alle Einnahmequellen konsequent aus? (z.B. Sponsoring) - Gibt es Möglichkeiten zur Erhöhung der Erträge? 	- Analog bestehende	<ul style="list-style-type: none"> - Der Staat übernimmt nur die Kosten der Kernaufgaben in voller Höhe.
5	Hauptkostentreiber <i>Wodurch fallen hauptsächlich Kosten an?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Faktoren bestimmen die Kosten massgeblich? (Für Schulsystem z.B. Lohnhöhe, Stundenverpflichtung Lehrpersonen, Stundentafeln, Länge der Lehrgänge, Abteilungsgrösse) - Wie entwickeln sie sich? - Gibt es schleichende, unauffällige Entwicklungen? (Statistik) 	- Analog bestehende	<ul style="list-style-type: none"> - Die Hauptkostentreiber sind bekannt. - Ihre Entwicklung ist transparent.
6	Örtliche Optimierung / Kooperationsmöglichkeiten <i>Sind die leistungserbringenden Institutionen am optimalen Ort? Sind deren Betriebsgrössen optimal?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Welches sind die optimalen Grössen unserer Institutionen? (Schulen, Heime, Werkstätten, Kulturinstitutionen, Beratungsstellen) - Welche Anreize wirken in Bezug auf die Grösse von Institutionen? - Können bei Schulgeldern Einsparungen gemacht werden? (Abkommen für Grenzkosten statt Vollkosten) - Sind die Standorte der Schulen optimiert im Hinblick auf regionalen Bedarf, regionale Angebote und aktuelle Mobilitätsmöglichkeiten? - Welche Rückschlüsse sind aus den Entwicklung der Schülerzahlen zu ziehen? 	- Analog bestehende	<ul style="list-style-type: none"> - Die Chancen zur Zusammenarbeit innerhalb des Kantons und die Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Kantonen werden genutzt, v.a. in Randregionen. - Synergien werden ausgenutzt.
7	Organisatorische Optimierungen <i>Sind die Betriebe optimal organisiert?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Gibt es überflüssige Gremien, Hierarchien, Stellen? - Bei welchen Abläufen treten Probleme auf? - Welche Prozesse sind umständlich, schwerfällig, oder durchlaufen zu viele Instanzen? (v.a. auch Prozesse Verwaltung-Schulen) - Welche Schnittstellen funktionieren nicht oder nicht richtig? 	- Analog bestehende	<ul style="list-style-type: none"> - Die Führungsstrukturen sind schlank. - Die Abläufe sind geprüft, optimiert und dokumentiert.
8	Betriebliche Optimierungen <i>Sind die Betriebe effizient?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Werden die Führungsaufgaben durch die Personen in Leitungsfunktion wahrgenommen? Werden die Entscheide durchgesetzt? - Sind die Funktionen <i>Strategie, Verwaltung, operativer Betrieb</i> professionalisiert und organisatorisch explizit ausgewiesen? - Wird die Zeit effizient genutzt? (Zeit ist Geld) - Werden die Mitarbeitenden ihren Stärken gemäss eingesetzt, ihre Schwächen durch andere unterstützt? - Arbeiten sie effizient? - Wieviele Sitzungen finden statt? Wie lange dauern sie? Sind sie gut 	- Analog bestehende	<ul style="list-style-type: none"> - Das personelle und finanzielle Ressourcen sind richtig eingesetzt. - Die Mitarbeitenden arbeiten effizient. - Die Kapazitäten sind ausgelastet, aber nicht überlastet.

Anhang

A	B	C	D	E
#	Entscheidungsfeld Grundsatzfrage	Leitfragen <i>Bestehende Aufgaben</i>		Grundsätze
		<ul style="list-style-type: none"> vorbereitet? Wieviele Mitarbeitende nehmen teil? - Wer ist wie oft an Tagungen und Weiterbildungsveranstaltungen? - Findet Personalentwicklung statt? Was bewirkt sie? - Unterstützt die Unternehmenskultur die Leistungserbringung? - Wie sind Überstunden verteilt? - Werden die Sachmittel effizient eingesetzt und ausgelastet? - Sind die Investitionen angemessen in ihrer Höhe oder können sie reduziert werden? - Können Investitionen plafoniert werden? 		
9	Freier Berichtspunkt <i>Was ist in den Pt. 1–8 nicht zur Sprache gekommen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Wenn das BKS meine Firma wäre, was würde ich nicht mehr machen? - Gibt es Aufgaben und Leistungen von anderen Abteilungen, die von aussen betrachtet keinen Sinn machen und nicht mehr oder anders angeboten werden sollten? 		

9.3 Anhang: Wertschöpfungskette Lehrmittelverlag Kanton Aargau



Prozess	<i>Beschaffung, Lagerhaltung und Vertrieb von Lehrmitteln</i>	Beschreibung
Organisations-einheit	<i>Abteilung Volksschule und Heime; Lehrmittelverlag (LMV)</i>	<p><i>Prozessschritte 1 und 2 verlaufen parallel (1 <u>oder</u> 2). Prozessschritt 2 wird durch erziehungsrätliche Kommissionen erledigt, nicht durch den LMV.</i></p> <p><i>Versorgung der Aargauer Volksschulen mit kostengünstigen, qualitativ hochwertigen und auf die teilweise spezifischen Aargauer Bedürfnisse abgestimmten Lehrmitteln, Unterrichtshilfen, Medien, Zeugnissen und Formularen.</i></p> <p><i>Ein Teil der Lehrmittel wird aufgrund von Erziehungsratsbeschlüssen produziert oder beschafft, ein anderer ohne Erziehungsratsbeschluss als Dienstleistung.</i></p> <p><i>Der Lehrmittelverlag wird als unselbständige Staatsanstalt eigenwirtschaftlich/kostendeckend geführt.</i></p>
Nummer	4	
Produkt	<i>Lehr- und Lernmittel, Unterrichtshilfen, Formulare und Zeugnisse</i>	
Prozessauslöser	<i>Lehrmittelbedarf / Auftrag durch ER</i>	
Prozess	<i>Beschaffung, Lagerhaltung und Vertrieb von Lehrmitteln</i>	

9.4 Arbeitspapier: Ziele und Indikatoren zur Steuerung der Schulen und der Schulabteilungen des BKS im Rahmen der WOV

- Dieses Ziel- und Indikatorenset ist ein *Grundraster für alle Schulstufen*. Auf der Basis dieses pauschalen Rasters sind adressatengerechte Pläne für die Schulen aller Stufen zuhanden der Politik zu erarbeiten. Diese *Schulpläne*¹⁰² können nicht alle hier gesammelten Ziele und Indikatoren enthalten; sie sind auf Grund der jeweiligen strategischen Ziele zusammenzustellen.
- Die im Schulplan für alle Schulen enthaltenen Ziele und Indikatoren beziehen sich u.a. auch auf die Strategie der Mittelschule sowie auf die Bildungsstrategie des gesamten BKS. D.h. wichtigste strategische Ziele werden im Schulplan aufgenommen.
- Dieser Schulplan für alle Aargauer Mittelschulen soll durch die einzelnen Mittelschulen in *Schulplänen für jede einzelne Schule* konkretisiert und mit eigenen Zielen und Indikatoren ergänzt werden (Profilierung).
- Die in diesem Raster erwähnten *qualitativen Indikatoren* gilt es im Schulplan stufengerecht zu spezifizieren. Die obigen Angaben verweisen auf die Art der Indikatoren und auf Evaluationsthemen – es handelt sich hierbei jedoch zumeist noch nicht um konkrete Indikatoren im eigentlichen Sinne.
- Bei der Wahl der systemweiten und schulgerichteten Evaluationsthemen müssen *auffällige Entwicklungen bei den quantitativen Indikatoren* berücksichtigt werden. *Evaluationen* können somit Merkmale, die durch die Indikatoren erkannt wurden, vertiefter erklären und interpretieren.
- Der Raster enthält sehr *allgemeine Wirkungsziele*. Es ist möglich, dass im Schulplan mehr konkrete Ziele in Korrespondenz zu den jeweiligen Indikatoren festgelegt werden (Soll-Werte der Indikatoren)
- Die konkreten *Standards* zu den Indikatoren werden erst in den adressatenspezifischen Schulplänen festgelegt (ev. unter Einbezug der jeweiligen Adressaten).
- Am Schluss der Arbeiten empfiehlt es sich, bei jedem Plan zu untersuchen, ob sich gewisse Indikatoren widersprechen und/oder in bestimmten Kombinationen ungünstige Anreize geben. Aufschlussreich wäre auch ein inner-/interkantonales Benchmarking mit anderen Schulen, Kantonen, Nationen.

¹⁰² Der Schulplan ist ein Instrument für die vierjährige Planung. Er beinhaltet den Rahmenauftrag, Wirkungsziele, Leistungsziele, Entwicklungsschwerpunkte sowie die zur Umsetzung dieser Ziele notwendigen finanziellen Mittel. Wir unterscheiden den Schulplan für alle Schulen mit kantonsweiten Zielsetzungen vom Schulplan für jede einzelne Schule, welcher der schulspezifischen Planung dient.

Anhang

Nr.	Ziele	Indikatoren (= konkreter Anzeiger dafür, wie eine Leistung erfüllt oder welche Wirkung erzielt wurde) und Evaluationen (Wie ist es? Warum tritt das Phänomen auf?)	Erhebungs-Periode	Was wird beurteilt?		Wer wird beurteilt?		An wen geht die Information?			
				Prozess	Leistung (Output) Wirkung (Outcome, Impact)	Kantonale Verwaltung	Schule	GR	RR	BKS	Schule
1.	Bildungsziele										
1.2	Erfüllung der Hauptfunktionen des Bildungssystems										
1.2.1	<p>Qualifikation: fachliche und fachübergreifende Leistungs- und Lernfähigkeit</p> <p>Alle Personen, die ihre Ausbildung im Aargau absolvieren, werden fachlich und fachübergreifend qualifiziert.</p>	<p>1. Quantitative Indikatoren (wurde qualifiziert?): (für die Sek II gibt es keine Tests)</p> <p>a. Repräsentative Kompetenzmessungen: Ergebnisse der kantonalen Stichprobe PISA 2000-2006 (Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften, Problemlösekompetenzen)</p> <p>b. Ergebnisse der Bezirksschulabschlussprüfung BAP: Anzahl bestandene bzw. nicht bestandene Prüfungen</p> <p>c. Ergebnisse weiterer Leistungstests (fachspezifische Kompetenzen, Schlüsselqualifikationen)</p> <p>2. Qualitative Indikatoren und Evaluationen (wie wurde qualifiziert?):</p> <p>a. Exemplarischer Indikator: Anteil der Lernenden mit einer hohen Leistungsmotivation (am Ende der 4. Kl., 8. Kl. und der Sekundarstufe II).</p> <p>b. Ergebnisse (inter)kantonaler Evaluationen, wissenschaftliche Studien: Untersuchungen über die Qualität (Inhalte und Verfahren) systemweiter Tests und Prüfungen</p> <p>c. Ergebnisse von Fremdevaluationen in Schulen</p> <p>d. Ergebnisse von Befragungen der Kundschaft (siehe 1.4)</p>	<p>Alle 3 Jahre</p> <p>Jährlich</p> <p>Alle 4 Jahre</p>	<p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p>	<p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p>	<p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p>					

Anhang

Nr.	Ziele	Indikatoren (= konkreter Anzeiger dafür, wie eine Leistung erfüllt oder welche Wirkung erzielt wurde) und Evaluationen (Wie ist es? Warum tritt das Phänomen auf?)	Erhebungs-Periode	Was wird beurteilt?		Wer wird beurteilt?		An wen geht die Information?			
				Prozess	Leistung (Output) Wirkung (Outcome, Impact)	Kantonale Verwaltung	Schule	GR	RR	BKS	Schule
1.	Bildungsziele										
1.2.2	Sozialisation, Integration Das Bildungsangebot ermöglicht allen jungen Menschen im Aargau, sich sozial zu integrieren.	1. Quantitative Indikatoren (statistische Daten): Wurde sozialisiert? a. Anzahl Lernende mit besonderer Förderung b. Eintrittsquote der Fremdsprachigen in die Mittelschulen c. Maturaquote der Fremdsprachigen d. Quote der Fremdsprachigen : Quote Sonderunterricht e. Quote des Sonderunterrichtes : Regelunterricht f. Entwicklung Anzahl Repetierende 2. Qualitative Indikatoren und Evaluationen (wie wurde sozialisiert?): a. Exemplarischer Indikator: Anteil der Lernenden mit einer hohen sozialen Verantwortung (am Ende der 4. Kl., 8. Kl. und der Sekundarstufe II). b. Ergebnisse (inter)kantonaler Evaluationen, wissenschaftliche Studien: Untersuchungen über Integration, Schulgewalt, Suchtverhalten etc. c. Ergebnisse von Fremdevaluationen in Schulen d. Ergebnisse von Befragungen der Kundschaft (siehe 1.4)	Jährlich		X X X X X X	X X X X X	X X				
			Alle 4 Jahre	X	X	X	X				
				X	X		X				
				X	X		X				

Anhang

Nr.	Ziele	Indikatoren (= konkreter Anzeiger dafür, wie eine Leistung erfüllt oder welche Wirkung erzielt wurde) und Evaluationen (Wie ist es? Warum tritt das Phänomen auf?)	Erhebungs-Periode	Was wird beurteilt?		Wer wird beurteilt?		An wen geht die Information?			
				Prozess	Leistung (Output) Wirkung (Outcome, Impact)	Kantonale Verwaltung	Schule	GR	RR	BKS	Schule
1.	Bildungsziele										
1.2.3	Selektion Die Bildungsinstitutionen im Aargau bereiten die jungen Menschen darauf vor, einen Platz in der Gesellschaft zu finden, der ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten entspricht.	1. Quantitative Indikatoren (wie wurde selektioniert?): Statistische Daten: a. Übertrittsquoten in die Schultypen der Sek I b. Übertrittsquoten Sek II: Anzahl Lehrverträge, Anzahl Lernende in den Brückenangeboten c. Anzahl Eintritte in Profile der FH und Universitäten mit Aufnahmeprüfung Testergebnisse (quantitativ): a. Ergebnisse der Bezirksschulabschlussprüfung BAP: Anzahl Eintrittsberechtigte in das Gymnasium (Note > 4.7), Anzahl Eintrittsberechtigte in die DMS (Note > 4.5) b. Ergebnisse Aufnahmeprüfung Medizinstudium (Uni) 2. Qualitative Indikatoren und Evaluationen (wurde richtig selektioniert?): a. Exemplarischer Indikator: Anteil Lernender, die nach ihrer Einschätzung am richtigen, ihren Fähigkeiten angepassten Ausbildungsort (Schultyp, Bildungsangebot) platziert sind (am Ende der 4. Kl., 8. Kl. und Sek II) b. Ergebnisse (inter)kantonaler Evaluationen, wissenschaftliche Studien: Untersuchungen über Selektionsmechanismen (Verfahren, Ergebnisse) und ihre Auswirkungen auf die Schullaufbahnen etc. c. Ergebnisse von Fremdevaluationen in Schulen d. Ergebnisse von Befragungen der Kundschaft (siehe 1.4)	Jährlich		X	X					
			Alle 4 Jahre	X	X	X	X				
				X	X	X					
				X	X		X				
				X	X	X	X				
1.3	Qualitätsmanagement der Schulen	Qualitative Indikatoren und Evaluationen (Details dazu siehe Anhang I): a. Dokumentation zu den qualitätssichernden und –entwickelnden Prozessen und Produkten (Verfahren, Instrumente, Ergebnisse,) b. Ergebnisse von Selbstevaluationen zur Wirksamkeit des schulinternen QM (z.B. Befragung von Schulbehörden, von Lehrpersonen, von Schülerinnen und Schüler) c. Qualitätsbeurteilung des schulinternen QM durch externe Evaluationen (Fremdevaluationen) entlang vorgegebener Standards (z.B. Q2E-Standards)	Jährlich	X	X		X				
			Alle 4 Jahre	X	X		X				
			Alle 4 Jahre	X	X						
							X				

Anhang

Nr.	Ziele	Indikatoren (= konkreter Anzeiger dafür, wie eine Leistung erfüllt oder welche Wirkung erzielt wurde) und Evaluationen (Wie ist es? Warum tritt das Phänomen auf?)	Erhebungs-Periode	Was wird beurteilt?		Wer wird beurteilt?		An wen geht die Information?			
				Prozess	Leistung (Output) Wirkung (Outcome, Impact)	Kantonale Verwaltung	Schule	GR	RR	BKS	Schule
1.	Bildungsziele										
1.4	Qualitätseinschätzung interner und externer Anspruchsgruppen	Subjektive Indikatoren: Die Umfragen sind inhaltlich zu koordinieren mit den qualitativen exemplarischen Indikatoren sowie mit den System- und Schulevaluationen									
1.4.1	Qualitätseinschätzung der Eltern	Umfrage zur (Verwaltungs-)Organisation, zu inhaltlichen Themen (z.B. zu den drei Bildungsfunktionen und zum langfristigen Schulerfolg der Lernenden), zum Schulqualitätsmanagement etc.	Alle 4 Jahre	X	X	X	X				
1.4.2	Qualitätseinschätzung der Lernenden	Umfrage zu den exemplarischen Qualitätsindikatoren und weiteren inhaltlichen Themen (langfristiger Schulerfolg der Lernenden und Bildungsfunktionen, siehe 1.1 und 1.2), zum Schulqualitätsmanagement etc.	Alle 4 Jahre	X	X	X	X				
1.4.3	Qualitätseinschätzung der Lehrpersonen und der Schulleitung	Umfrage zur (Verwaltungs-)Organisation, zu inhaltlichen Themen (Bildungsfunktionen und zum langfristigen Schulerfolg der Lernenden), zum Schulqualitätsmanagement etc.	Alle 4 Jahre	X	X	X	X				
2.	Finanzen und Organisation										
2.1	Effizienz- und Kostendaten (Grundlage: Anzahl Lernende, Anfangsbestand, Ein-, Austritte, Endbestand, Anzahl Lernende im Normaljahrgang)	<ul style="list-style-type: none"> - Vollkosten pro Schülerin, Schüler - Vollkosten pro Maturitätsabschluss (Summe 4J Durchschnittskosten) - Vollkostenvergleich zwischen den Schulen, Lehrpersonenanteil, Leitungsteil, Verwaltungsanteil - Quote Obligatorische Lektionen zu Poollektionen (Menge und Kosten) - Art der Verwendung der Poollektionen - Quote Standardkosten Normalklasse: Effektive Kosten pro Abteilung (=+Kosten von Splits, Ausdifferenzierung, besondere Förderung). 	Jährlich		X		X				
2.2	Wirtschaftlichkeit der Verwaltung	- Anteil Arbeitszeit für produktive Projekte der Linie	Jährlich		X		X				
2.3	Wirtschaftlichkeit der Schule	<ul style="list-style-type: none"> - Vollkosten pro Schüler/-in pro Schulstufe pro Jahr - Quote Standardkosten zu Sonderkosten pro Schulstufe 	Jährlich	X	X						

Beilage I: Wirkungsorientierte Indikatoren zum Q-Management (Konkretisierung von 1.3)

Indikatoren zur Metaevaluation einer Schule, d.h. zur Überprüfung des QM an einer Schule (eine Detaillierungsstufe weiter gehen die rund 40 Indikatoren im Q2E-Konzept):

- Die Schule hat ein ganzheitliches QM-Konzept, das den kantonalen Vorgaben entspricht.
- Abläufe zur Q-Sicherung und –entwicklung sind transparent beschrieben.
- Es liegen systematisch erhobene Qualitätsdaten vor
- Qualitätsdefizite werden rechtzeitig erkannt.
- Die Lehrpersonen können - dank eingesetzten Feedbackverfahren, (z.B. Schülerfeedback, Elternfeedback, kollegiales Feedback) - die Stärken und Schwächen ihres Unterrichts realitätsbezogen wahrnehmen.
- Die Schule besitzt datengestützte Informationen zum eigenen Stärke-Schwäche-Profil und zur Aussenwahrnehmung der Schule.
- Die Schulleitung hat ein differenziertes Bild über die Unterrichtsqualität der einzelnen Lehrpersonen.
- Es lassen sich verschiedene evaluationsgestützte Massnahmen und Entwicklungsprojekte nachweisen, die zur Weiterentwicklung und Verbesserung der Schul- und Unterrichtsqualität dienen.
- Die externe Schulevaluation bestätigt, dass die im schulinternen Q-Konzept festgelegten Massnahmen zur Qualitätssicherung und –entwicklung konsequent umgesetzt werden und in der Praxis wirksam sind.

Beilage II: Auszug aus dem Aargauer Bericht zur Nachhaltigkeit des Bereichs Bildung (Veröffentlichung 2004)

Bildungsindikatoren zur Nachhaltigkeit

1. Der langfristige Schulerfolg der Lernenden und die Grundfunktion „Qualifikation“ wird erfasst mit dem Indikator **«Art und Anzahl der Bildungsabschlüsse pro Schultyp am Ende der Sekundarstufe II»** bis zu einem gesetzten Normalter.

Art und Anzahl der Bildungsabschlüsse werden mittels Maturitätsquote, Berufsmaturitätsquote, Anteil Berufsabschlüsse und Anteil Personen ohne Abschluss gemessen. Die Erfassung der Abschlüsse erfolgt bis zum 21. Altersjahr; in einer Übergangszeit - solange die Berufsausbildung im Gesundheitsbereich noch nicht nach neuer Regelung stattfindet - bis zum 23. Altersjahr
Ziel ist, dass möglichst wenig junge Menschen ohne schulische oder berufliche Qualifikation das 21. Altersjahr überschreiten. Bezogen auf die Art des Abschlusses ist das Ziel nicht ein möglichst hoher Abschluss, sondern ein Abschluss, der den Fähigkeiten und Möglichkeiten der Lernenden angepasst ist.

2. Bildungsindikator zu den Grundfunktionen „Sozialisation“ und „Integration“: **«Anzahl Lernende, die trotz Aufwendungen von zusätzlichen Ressourcen den Abschluss auf der Sekundarstufe II nicht schaffen»**.

Damit wird untersucht, ob die Ressourcen, die für die besondere Förderung zur Verfügung stehen, effektiv eingesetzt werden bzw. ob damit langfristig tatsächlich eine Leistung erzielt wird.
Ziel ist eine möglichst tiefe Quote. Daten liegen zur Zeit keine vor.

3. Die langfristige Wirkung des Bildungssystems auf die Lernmotivation wird gemessen mit dem Indikator: **«Anteil der Lernenden mit einer positiven Einstellung zum schulischen Lernen.»**

Dieser Indikator sollte in der 4. Klasse, 8. Klasse und am Ende der Sekundarstufe II erfasst werden. Ziel: Je höher die Quote, desto nachhaltiger wirkt die Bildung auf die Einzelpersonen.
Dieser Indikator kann unabhängig davon beurteilt werden, wie viele Finanzen für den Bildungsbereich eingesetzt werden. Auch dieser Indikator wird zur Zeit noch nicht erhoben.

Anhang

Langfristige Standards zu den Indikatoren:

1. Standard zum Indikator **"Art und Anzahl der Bildungsabschlüsse pro Schultyp am Ende der Sekundarstufe II"**:

98% der Jugendlichen weisen einen Abschluss der Sekundarstufe II auf wie im Kanton mit der höchsten Abschlussquote, AR, im Jahr 2001 (Bundesamt für Statistik, BfS).

2. Standard zum Indikator **"Anzahl Lernende, die trotz Aufwendungen von zusätzlichen Ressourcen den Abschluss auf der Sekundarstufe II nicht schaffen"**:

90% derjenigen, die zusätzliche Ressourcen benötigen, schaffen einen anerkannten Abschluss auf der Sekundarstufe II.

3. Standard zum Indikator **Anteil der Lernenden mit einer positiven Einstellung zum schulischen Lernen.**

95% in der 4. Klasse, 85% in der 8. Klasse, 80% Lernende am Ende der Sek II haben eine positive Einstellung zum schulischen Lernen.

Mittelfristige Standards zu den Indikatoren:

1. Standard zum Indikator **"Art und Anzahl der Bildungsabschlüsse pro Schultyp am Ende der Sekundarstufe II"**:

86% der Jugendlichen weisen einen anerkannten Abschluss der Sekundarstufe II auf - wie der Schweizer Durchschnitt 2001 (BfS).

2. Standard zum Indikator **"Anzahl Lernende, die trotz Aufwendungen von zusätzlichen Ressourcen den Abschluss auf der Sekundarstufe II nicht schaffen"**:

80% derjenigen, die zusätzliche Ressourcen benötigen, schaffen einen Abschluss auf der Sekundarstufe II.

3. Standard zum Indikator **Anteil der Lernenden mit einer positiven Einstellung zum schulischen Lernen.**

85% in der 4. Klasse, 75% in der 8. Klasse, 70% Lernende am Ende der Sek II haben eine positive Einstellung zum schulischen Lernen.

Stand heute:

1. Standard zum Indikator **"Art und Anzahl der Bildungsabschlüsse pro Schultyp am Ende der Sekundarstufe II"**:

Heute weisen rund 82% der Aargauer Jugendlichen einen Abschluss auf. Die Maturitätsquote beträgt 15% (CH: 18%), die Berufsmaturitätsquote 6% (CH: 8%), der Anteil Berufsabschlüsse rund 67%. Rund 18% der Aargauer Jugendlichen erwerben nie einen anerkannten Abschluss der auf Sekundarstufe II (2000, BfS).

Zu den anderen beiden Indikatoren liegen noch keine Daten vor. Als WOV-Indikatoren sollen sie in Zukunft erfasst werden.

10. Literatur

Das unterstrichene Stichwort wird in den Literaturverweisen als Kurztitel verwendet.

- Beer, Stafford: Brain of the Firm, 2. Aufl., Chichester: John Wiley and Sons, 1995 (Erstausgabe 1972)
- Bergmann, Andreas: Erfolgsfaktoren im öffentlichen und privaten Sektor, in: Bergmann, Andreas / Hofmeister, Albert (Hrsg.): Privatisierung – schlägt das Pendel zurück? Bern, Verlag SGVW, 2004, S. 7–14 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW, Band 45)
- Bergmann, Andreas: Steuerung von Institutionen im Bildungswesen am Beispiel des Kantons Zürich, Bamberg: Difo-Druck OHG, 2000 (HSG Dissertation Nr. 2397)
- Brühlmeier, Daniel / Haldemann, Theo / Mastronardi, Philippe / Schedler, Kuno: Politische Planung – Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern: Verlag Paul Haupt, 2001
- Buschor, Ernst: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Zürich: Verlag der Zürcher Handelskammer, 1993 (Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, Heft 52)
- CREDIT SUISSE, Economic & Policy Consulting, 2004
- Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Nr. 2, 2004
- Dubs, Rolf: (2004): Umsetzungsprobleme mit teilautonomen Schulen. In: Festschrift Professor G. Pätzold (Vorabdruck, o.O., o.J.)
- Dubs, Rolf: Finanzautonomie, Globalhaushalt und Globalbudget an Schulen – Ziele, Probleme und Erfolgsvoraussetzungen, in: Thom, Norbert / Ritz, Adrian / Steiner, Reto (Hrsg.): Effektive Schulführung – Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen, Bern: Verlag Paul Haupt, 2002, S. 37–63
- Dubs, Rolf: Recht und New Public Management im Schulwesen, in: Ehrenzeller, Bernhard / Mastronardi, Philippe / Schaffhauser, René / Schweizer, Rainer J. / Vallender, Klaus A. (Hrsg.): Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen – Festschrift für Yvo Hängartner, St. Gallen / Lachen SZ: Dike Verlag, 1998, S. 389–413
- Dubs, Rolf: Staatliche Rahmenbedingungen für die Schulentwicklung an teilautonomen Schulen, in: Fortmüller, Richard (Hrsg.): Komplexe Methoden, Neue Medien – Tagungsband zum Internationalen Symposium mit Workshops, Festschrift Wilfried Schneider, Wien: Manz Verlag Schulbuch, 2002, 133–148
- Dubs, Rolf: Teilautonomie der Schulen: Annahmen, Begriffe, Probleme, Perspektiven, Paderborn: 1999 (Paderborner Universitätsreden, Heft 70)
- Frey, Bruno S. / Kucher, Marcel / Stutzer, Alois: Outcome, Process and Power in Direct Democracy – New Econometric Results, in: Public Choice, Nr. 107, Ausgabe 3–4, 2001, S. 271–293
- Heller, Daniel: Staatsleistungen brauchen ein Verfalldatum – Debatten über Verlängerungen fördern die Freiheit, in: Neue Zürcher Zeitung, 16. 11. 2004, Nr. 268, S. 27
- Hollenstein, Hans: Strategische Führung in der Verwaltung – Ein Leitfaden für die Legislaturplanung, Bern: Verlag Paul Haupt, 2001
- Jäger, Franz: Service public: Die Verantwortung beim Staat – die Beurteilung privat, o.O.: o.J. (Unterlage im Executive MBA HSG 24, Modul 8, 2004)

Literatur

- Kuratle, Regina: Handlungsrahmen zur Erarbeitung von Wirkungszielen und Wirkungsindikatoren im Bildungsbereich, St. Gallen: 2002 (Projektarbeit im Rahmen des Executive MBA HSG 18)
- Malik, Fredmund, Selbstorganisation im Management, in: Malik on Management, 12. Jg., September 2004
- Müller-Stewens, Günter / Lechner, Christoph: Strategisches Management – Wie strategische Initiativen zum Wandel führen, 2. Aufl., Stuttgart: Schaeffer-Pöschel Verlag, 2003
- Müller-Stewens, Günter: Strategische Entwicklungsprozesse, in: Dubs, Rolf / Euler, Dieter / Rüegg-Stürm, Johannes / Wyss, Christina E. (Hrsg.): Einführung in die Managementlehre, Band 2, 1. Aufl., Bern: Haupt Verlag, 2004, S. 39–83
- Rüegg-Stürm, Johannes: Das neue St. Galler Management-Modell – Grundkategorien einer integrierten Managementlehre – Der HSG-Ansatz, Bern: Verlag Paul Haupt, 2003
- Rüegg-Stürm, Johannes: Das neue St. Galler Management-Modell, in: Dubs, Rolf / Euler, Dieter / Rüegg-Stürm, Johannes / Wyss, Christina E. (Hrsg.): Einführung in die Managementlehre, Band 1, 1. Aufl., Bern: Verlag Paul Haupt, 2004, S. 65–134
- Schedler, Kuno / Kettiger, Daniel (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik – Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, 1. Aufl., Bern: Haupt Verlag, 2003
- Schedler, Kuno / Proeller, Isabella: New Public Management, 2. überarbeitete Aufl. Bern: Haupt Verlag, 2003
- Schedler, Kuno: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung – Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Fallbeispiel Schweiz, 1. Aufl., Bern: Haupt Verlag, 1995
- Schwaninger, Markus: System theory and cybernetics – A solid basis for transdisciplinarity in management education and research, in: Kybernetes, 2001, Vol. 30, No. 9/10, S. 1209–1222
- Schwarz, Gerhard: Liberal und/oder konservativ, in: Neue Zürcher Zeitung, 16.10.1999, S. 21
- Schwarz, Gerhard: Und ewig lockt der Dritte Weg, in: Neue Zürcher Zeitung, 24.12.1998, S. 17
- Schwarz, Gerhard: Zu Tode sparen? In: Neue Zürcher Zeitung, 10.05.2003, Nr. 107, S. 19
- Sidler, Fredy: Grundlagen zu einem Management-Modell für Regierung und Verwaltung, 1. Aufl., Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1974
- Tanzi, Vito: Rückzug aus Gesundheit, Bildung, Vorsorge und Verkehr – Die ökonomische Rolle des Staates im 21. Jahrhundert, in: Neue Zürcher Zeitung, 31.12.2004, Nr. 306, S. 29
- Thom, Norbert / Näf, Andreas: Der Portfolioansatz als Instrument der Exekutive zur strategischen Führung, in: Schedler, Kuno / Kettiger, Daniel (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik – Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, 1. Aufl., Bern: Verlag Paul Haupt, 2003, S. 257–283
- Thom, Norbert / Ritz, Adrian / Steiner, Reto (Hrsg.): Effektive Schulführung – Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen, Bern: Verlag Paul Haupt, 2002

Literatur

- Thom, Norbert / Ritz, Adrian: Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 1. Aufl., Bern: Verlag Paul Haupt, 2002
- Ulrich, Hans / Krieg, Walter: Das St. Galler Management-Modell, Bern: Verlag Paul Haupt, 2001 (Gesammelte Schriften, Band 2; Erstausgabe 1972)
- Ulrich, Hans / Sidler, Fredy: Ein Managementmodell für die öffentliche Hand, 1. Aufl., Bern und Stuttgart: Verlag Paul Haupt, 2001 (Gesammelte Schriften, Band 2; Erstausgabe 1977)
- Ulrich, Hans: Die Unternehmung als produktives soziales System, Bern: Verlag Paul Haupt, 2001 (Gesammelte Schriften, Band 1; Erstausgabe 1968)
- Ulrich, Hans: Unternehmenspolitik, Bern: Verlag Paul Haupt, 2001 (Gesammelte Schriften, Band 2; Erstausgabe 1978)
- Von Krogh, Georg: Strategie als Ordnungsmoment, in: Dubs, Rolf / Euler, Dieter / Rüegg-Stürm, Johannes / Wyss, Christina E. (Hrsg.): Einführung in die Managementlehre, Band 1, 1. Aufl., Bern: Haupt Verlag, 2004, S. 387–427

11. Personen- und Stichwortverzeichnis

A

Aargau 5, 11, 12, 23, 24, 29,
34, 35, 38, 40, 42, 46, 50,
52, 53, 54, 55, 56, 58, 64,
67, 68, 74, 75, 76, 77, 78,
79, 81, 82

Amt 13, 14, 58

Anspruchsgruppen 9, 11, 12,
13, 18, 21, 25, 26, 27, 28,
31, 40, 41, 44, 47, 48, 60,
66, 72, 80

Aufbauorganisation 29, 35

Aufgabenbereich 31, 38, 39,
41, 42, 46, 51

Aufwand 22, 24, 38, 48

B

Beamtenrecht 21

Bedürfnis 7, 21, 25, 27, 31, 55,
64, 74

Beer, Stafford 56, 83

Behörde 12, 22, 46, 57, 65, 66

Bergmann, Andreas 12, 52, 83

Berichterstattung 57

Bern 46, 83, 84, 85

Beschaffung 15, 48, 74

Bildung 13, 29, 31, 33, 39, 44,
46, 50, 51, 81, 84

Bildungsangebot 11, 78, 79

Bildungsbereich 7, 17, 44,
46, 47, 52, 53, 55, 81, 84

Bildungseinrichtungen 6, 7,
9, 11, 63, 64, 66

Bildungswesen 11, 65, 83,
84

Branche 9, 23, 28, 32, 33, 46

Brühlmeier, Daniel 19, 83

Bund 5, 14, 15, 23, 24, 33, 46

Bürgerin/Bürger 7, 12, 21, 22,
26, 36, 55

Bürokratie 13, 14, 22

Buschor, Ernst 58, 83

C

Controlling 25, 57, 58, 65

Kreislauf 35

Coopetition 24

D

Defizit 14, 15

Demokratie 14, 19, 20, 26, 27,
29, 43, 48, 55, 64

Departement

Bildungs- und

Kulturdepartement (LU)

12, 15

Departement Bildung, Kultur

und Sport (AG) 5, 12, 35,
42, 67, 71

Departementsvorsteher 56

Dienstleistung 16, 24, 29, 50,
74

Dubs, Rolf 2, 56, 57, 60, 65,
83, 84, 85

E

Effektivität 14, 17, 19, 30, 71

Effizienz 14, 17, 19, 30, 71, 80

Ehrenzeller, Bernhard 83

Entwicklung 7, 14, 15, 16, 28,
30, 32, 40, 41, 44, 45, 46,
57, 58, 64, 71, 72, 78

Entwicklungsleitbild 5, 39,
50

Entwicklungsmodi 9, 10, 17,
39

Entwicklungsschwerpunkte

38, 39, 44, 64

Erneuerung 10, 18, 39, 40, 51

Ertrag 22, 38

Ertragsmechanik 22, 23, 30

Ethik 12, 21, 49

Euler, Dieter 84, 85

European Foundation for

Quality Management 5

Evaluation 41, 42, 74, 75, 76,
77, 78, 79, 80

Exekutive 13, 19, 20, 53, 65,
84

F

Finanzen 38, 40, 61, 64, 80, 81

Finanzierung 40, 42, 54, 55, 66

Finanzindikatoren 35

Finanzkontrolle 35

Forschung und Entwicklung 15

Fortmüller, Richard 83

Freiheit 20, 83

Frey, Bruno S. 20, 83

Führung 6, 7, 9, 11, 13, 14, 16,
18, 19, 42, 50, 58, 63, 65,
66, 83, 84, 85

Unternehmensführung 7,
19, 45

G

Gemeinde 12, 14, 15, 23, 24,
33

Gemeinwohl 36

General Management

Navigator 5, 6, 7, 8, 25, 26,
37, 42, 56, 59, 60, 63, 66

Gerechtigkeit 20

Verfahrensgerechtigkeit 19,
30, 64

Gesellschaft 6, 7, 9, 11, 12, 23,
28, 40, 41, 44, 55, 79, 83

Gesetz 22, 23, 24, 29, 31, 33,
36, 39, 46, 64, 66, 71

Globalbudget 65, 83

Grosser Rat 23, 27, 35, 38

Grundrechte 19, 30, 64

Gut 10, 12, 23, 28, 29

Meritorisches 28, 29

Öffentliches 29

Privates 29

H

Haldemann, Theo 83

Hangartner, Yvo 83

Heller, Daniel 46, 83

Hofmeister, Albert 83

Hollenstein, Hans 83

I

Impact 23, 28, 40

Indikator 11, 17, 27, 31, 33, 35,
38, 40, 44, 45, 57, 58, 60,
64, 67, 75, 76, 77, 78, 79,
80, 81, 82

Initiierung 25, 26, 34, 41, 42,
43, 58, 60, 63, 65

Innovation *Siehe* Erneuerung

Inside-out-Perspektive 27

Institution 7, 9, 12, 17, 24, 27,
28, 31, 32, 33, 38, 55, 58,
66, 72, 83

Integrator 23

Interaktion 11, 63

Interaktionsthemen 9, 11, 12,
66

Interesse 9, 12, 19, 26, 27, 30,
31, 33, 36, 41, 54, 55, 58

Interessengruppen 22

J

Jäger, Franz 28, 29, 83

K

Kanton 5, 11, 12, 13, 14, 15,
23, 24, 33, 37, 38, 40, 42,
46, 50, 52, 54, 55, 56, 58,
64, 67, 68, 72, 74, 75, 82, 83

Kantonsrat 27

Kapitalgeber 11

Kennzahl 35, 38, 40, 44, 64

Kernkompetenz 13, 15, 21, 24,
25, 27, 28, 30, 31, 53, 55,
56, 60, 63

Kettiger, Daniel 84

Kommunikation 9, 16, 58, 74

Kompetenz 24, 28, 30, 31, 54,
57, 77

Konkurrenz 11, 23

Konzern 29

Kooperation 24, 48

Kooperationsfelder 13, 32

Kooperationspartner 21, 24,
25, 33, 53, 60, 63

Kosten 28, 29, 36, 38, 40, 71,
72, 80

Kostenexplosion 23

Krieg, Walter 85

Kucher, Marcel 20, 83

Kultur 6, 10, 13, 15, 18, 20, 29,
34, 42, 43, 64

Kulturveränderung 15, 17

Kulturwandel 17, 51, 65

Verwaltungskultur 14, 35,
64

Personen- und Stichwortverzeichnis

Kundin/Kunde 11, 15, 17, 21,
22, 23, 28, 29, 31, 33, 51, 64
Kundennutzen 15, 19, 24,
27

Kuratle, Regina 38, 84
Kybernetik 56

L

Lechner, Christoph 23, 25, 26,
27, 28, 32, 34, 43, 48, 49, 84

Legalitätsprinzip 36
Legalitätsprinzips 14
Legislative 19, 20, 22
Legitimität

gestufter Legitimitätsbegriff
21

Legitimation 19, 22, 45, 46,
55

Legitimitätsbegriff 21

Leistung 11, 15, 18, 21, 22, 23,
24, 27, 28, 29, 31, 32, 34,
36, 38, 40, 46, 47, 50, 51,
52, 53, 55, 58, 61, 64, 65,
66, 67, 71, 72, 73, 76, 77,
80, 81

Leistungsangebot 13, 18,
21, 22, 23, 25, 27, 30, 50,
51, 52, 53, 60, 61, 63, 64

Leistungsauftrag 29

Leistungsentwicklung 14,
16, 22, 23, 24, 36, 48, 52,
64, 71

Leistungserstellung 14, 16,
23, 24, 36, 48, 52, 64, 71

Leistungsinnovation 16

Leistungspaket 30

Leistungsziel 35, 38, 40, 61,
64, 75

Versorgungsleistung 21, 22,
29, 31

Vollzugsleistung 21, 22, 31,
36

Lieferanten 11, 21, 74

Logistik 15

Luzern 5, 11, 12, 13, 15, 37,
54

M

Macht 12

Malik, Fredmund 13, 84

Management 5, 7, 9, 11, 12,
14, 17, 19, 20, 22, 23, 25,
26, 27, 28, 29, 32, 34, 36,
37, 43, 45, 48, 49, 53, 60,
63, 65, 66, 81, 83, 84, 85

Managementinformationssys-
tem 5, 56, 60

Managementrationalität 19,
20, 30, 35, 36

New Public Management
*Siehe Wirkungsorientierte
Verwaltung*

Marketing 15, 74

Markt 14, 22, 23, 24, 28, 29,
31, 36, 46, 54, 55, 63, 71

Marktpreis 23

Mastronardi, Philippe 83

McKinsey 49

Mitarbeitende 11, 21, 32, 48,
51, 72

Mittelschule 23, 38, 39, 41, 42,
44, 45, 46, 50, 51, 54, 55,
56, 64, 67, 68, 75, 76, 78, 79

Monopolanbieter 36

Motion 26

Müller-Stewens, Günter 7, 23,
25, 26, 27, 28, 32, 34, 43,
48, 49, 50, 84

N

Näf, Andreas 45, 46, 47, 54,
55, 84

Natur 9, 11, 12, 44

Neues St. Galler Management-
Modell 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13,
15, 17, 18, 20, 21, 25, 37,
40, 63, 64, 66, 84
Grafik 10

Neugestaltung des
Finanzausgleichs und der
Aufgaben 5, 23, 24

Norm 9, 12, 15, 46

Nutzenmaximierung 19

O

Öffentliches Interesse 19, 64

Öffentlichkeit 11, 53

Optimierung 10, 18, 24, 38, 39,
41, 42, 66, 72

Orchestrator 23, 65

Ordnungsmomente 9, 10, 13,
19, 20, 21, 36, 42, 43, 85

Organisation 9, 11, 12, 14, 15,
18, 25, 34, 40, 42, 43, 45,
49, 58, 63, 66, 80

Non-Governmental

Organisation 5, 10

Organisation of Economic
Cooperation and
Development 5, 52

Outcome 23, 28, 40

Outside-in-Perspektive 27

Outsourcing 24

P

Parkinson, Cyril N.

Parkinsonsches Gesetz 22

Parlament 12, 13, 26, 29, 35,
38, 39, 48, 65

Mitglieder 13, 65

Parlamentarische Initiative
26

Performance Messung 25, 35,
57, 58, 60, 63, 64

Balanced Scorecard 5, 35,
58

Person

Juristische 11

Natürliche 11

Personalverbände 48

Planung 6, 19, 35, 37, 38, 39,
40, 44, 75, 83

Aufgaben- und Finanzplan
5, 6, 7, 13, 34, 37, 38, 39,

40, 41, 42, 44, 59, 60, 61,
64, 66, 67, 68

Instrumente 39

Integrierter Finanz- und
Aufgabenplan 5, 37

Konsolidierter Entwicklungs-
und Finanzplan 5, 37

Produktgruppenplan 34, 38,
56

Produktplan 38, 56

Prozesse 38

Politik 19, 20, 34, 52, 66, 75,
84

Politische Rationalität 19, 64

Politischer Prozess 19

Primat 20

Porter, Michael 15

Portfolio 45, 46, 48, 53, 54

Kernkompetenz-

Steuerungsbedarfs-
Portfolio 53, 55, 60

Legitimations-Bedarfs-
Portfolio 45, 46, 60

Relevanz-Portfolio der
Anspruchsgruppen 48

Versorgungsintensitäts-
Portfolio 47, 60

Wahlkompetenz-Portfolio
53, 54, 60

Positionierung 25, 26, 27, 30,
31, 32, 33, 58, 60, 63

Postulat 23, 26

Privatisierung 29, 53, 56, 83

Privatwirtschaft 7, 29

Produkt 7, 11, 22, 23, 24, 27,
32, 35, 38, 46, 50, 51, 74,
76, 79

Produktgruppen 35, 38, 46

Produktion 15, 28, 55

Proeller, Isabella 17, 19, 22,
29, 84

Projekt

Management 14

Organisation 13, 34

Prozesse 9, 10, 15, 16, 18, 20,
23, 32, 35, 36, 37, 43, 51,
58, 63, 72, 74, 76, 77, 79, 80

Architektur 16, 18

Führungsprozesse 16, 20

Geschäftsprozesse 10, 15,
16, 17, 53

Kategorien 16

Leistungsprozess 17

Managementprozess 10,
15, 16, 19, 20, 36, 58

Normative

Orientierungsprozesse
16

Planungsprozess 17

Prozessführung 16, 58

Prozessindikatoren 35

Prozessmuster 18, 24

Strategieentwicklungsprozes-
s 20, 58, 61, 63

Unterstützungsprozesse 10,
15, 16, 17, 51, 53

Public-Private-Partnership 24

Personen- und Stichwortverzeichnis

Q

Qualität 7, 14, 18, 22, 30, 40, 49, 52, 54, 57, 60, 66, 71, 77
ISO-Zertifizierung 15, 63
Kultur 15
Management 16, 17, 18, 35, 57, 79
Standards 14, 31
Standortqualität 11

R

Rechenschaft
Rechenschaftsbericht 57
Rechenschaftslegung 57
Recht 10, 12, 16, 21, 31, 48, 83
Rechtsstaatlichkeit 22
Regierung 12, 29, 35, 38, 65, 84
Regierungs- oder
Legislaturprogramm 27
Rekursivität 56
Ressourcen 7, 10, 11, 13, 14, 19, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 43, 61, 72, 76, 81, 82
Risiko 28, 30, 36, 42, 46, 50
Risikobereitschaft 14
Ritz, Adrian 19, 83, 84, 85
Rolle 9, 11, 19, 21, 23, 30, 32, 34, 56, 66, 84
Rüegg-Stürm, Johannes 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 24, 25, 27, 32, 58, 63, 84, 85

S

Schaffhauser, René 83
Schedler, Kuno 13, 14, 16, 17, 19, 22, 29, 83, 84
Schneider, Wilfried 83
Schule 15, 21, 35, 44, 46, 53, 54, 55, 56, 57, 64, 67, 72, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83
Schülerin/Schüler 17, 21, 31, 40, 46, 47, 48, 54, 64, 76, 79, 80
Schulleitung 12, 40, 57, 80, 81
Schulpflege 12, 26
Sonderschulung 39, 55
Standorte 13
Schwaninger, Markus 84
Schwarz, Gerhard 28, 84
Schweizer, Rainer J. 11, 82, 83
Service public 28, 29, 83
Shareholder 21
Sidler, Fredy 11, 12, 84, 85
Sieben-S-Modell 49, 60
Sinn 9, 12, 19, 24, 28, 29, 46, 63, 73
Sinnhorizont 9, 15
Staat 6, 7, 11, 12, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 41, 43, 45, 46, 53, 54, 55, 66, 71, 72, 83, 84

Gewährleistungsstaat 23, 24, 29, 53, 65
Staatsquote 6, 7, 22
Stakeholder 21
Steiner, Reto 83, 84
Steuern 9, 22, 63
fiskale Äquivalenz 24
fiskale Inäquivalenzen 24
Steuerbelastung 11, 22
Steuererträge 22, 24
Steuerung 23, 24, 33, 35, 38, 40, 42, 44, 52, 53, 54, 55, 67, 75, 83
Steuerungsbereich 29, 35, 38, 39, 46, 51, 56, 60
Steuerungsgrösse 35, 38, 39
Steuerungsinstantz 29, 34, 35, 38, 55, 58
Steuerungsinstrument 35, 38, 71
Steuerungskette 35, 38
Steuerungsmodell 34
Strategie 6, 8, 10, 13, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 28, 30, 31, 36, 37, 43, 49, 50, 52, 53, 58, 61, 63, 66, 72, 75, 85
Aktivitätsstrategien 32, 43
Inhalt 43
Marktstrategie 22, 31, 36
Ressourcenstrategie 32, 33, 43, 61
Strategieentwicklung 6, 7, 8, 19, 20, 25, 33, 36, 37, 41, 51, 58, 60, 63, 64
Strategiewahl 22, 32
Strategische
Geschäftseinheit 5, 27, 28, 29, 31
Strategische Initiative 13, 25, 26, 27, 34, 40, 42, 43, 56, 58, 60, 64, 84
Strategische Planung 27, 43
Strategisches Geschäftsfeld 5, 27, 28, 29, 30, 31, 33
Strategisches Management 6, 7, 11, 13, 19, 63, 65, 66
Wettbewerbsstrategie 28, 31, 63
Struktur 9, 10, 13, 18, 20, 24, 29, 34, 35, 42, 43, 47, 50, 53
Stutzer, Alois 20, 83
Sunset legislation 23, 46
SWOT-Analyse 45, 50, 60
System 9, 13, 15, 16, 17, 26, 28, 29, 38, 40, 44, 49, 50, 51, 52, 56, 57, 58, 63, 64, 65, 66, 80, 84, 85

T

Tanzi, Vito 84
Technologie 9, 11, 27, 44
Thom, Norbert 19, 29, 45, 46, 47, 54, 55, 83, 84, 85

U

Ulrich, Hans 11, 12, 63, 85

Umwelt 9, 10, 11, 14, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 35, 38, 40, 41, 49, 50, 60, 63
Analyse 32, 44, 49, 60
Entwicklung 39, 40, 60
Segmentierung 29
Sphären 9, 11, 15, 27, 40, 44, 48, 60
Unternehmen 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 43, 49, 50, 63, 64, 66, 85
Zweck 18

V

Vallender, Klaus A. 83
Veränderung 18, 25, 26, 34, 35, 41, 42, 43, 56, 58, 60, 63, 65
Verwaltung 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 32, 34, 35, 36, 41, 43, 44, 45, 50, 51, 63, 64, 65, 66, 72, 76, 77, 80, 83, 84
Volksschule 35, 39, 42, 46, 47, 54, 55, 74
Von Krogh, Georg 85
Vouchers 54, 55

W

Wandel 17, 18, 34, 46, 66, 84
Werte 9, 12, 15, 17, 26, 40, 43, 50, 75
Wertesystem 35
Wertkette 23, 32, 33, 53
Wertschöpfung 11, 12, 15, 17, 24, 25, 26, 32, 33, 43, 47, 53, 58, 60, 63, 65
Fokus der Wertschöpfung 13, 21, 23, 25, 32, 53, 63
Wertschöpfungsaktivitäten 10
Wertschöpfungskette 23, 32, 33, 53, 60, 67, 74
Wertschöpfungsprogramme 32
Wertschöpfungsprozess 13, 15
Wertschöpfungsstufen 32
Wettbewerb 14, 22, 23, 28, 36, 51, 54, 55, 63, 66
Wettbewerbsvorteil 22, 23, 24
Wirkung 10, 12, 23, 25, 28, 29, 34, 36, 38, 39, 40, 44, 51, 52, 53, 58, 61, 63, 64, 71, 76, 77, 80, 81
Wirkungsorientierte
Verwaltung 5, 6, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 23, 28, 29, 34, 35, 36, 39, 41, 42, 44, 50, 51, 53, 56, 57, 58, 63, 64, 66, 67, 75, 82, 83, 84
Wirkungsorientierung 23, 51, 65

Personen- und Stichwortverzeichnis

Wirkungsziel 14, 35, 38, 39,
40, 51, 52, 61, 64, 75, 84
Wirtschaft 9, 11, 20, 21, 44, 51
Verbände 48
Wissenschaft 20, 52
Wyss, Christina E. 84, 85

Z
Ziele 7, 13, 18, 19, 27, 28, 32,
35, 36, 38, 41, 43, 48, 51,
55, 57, 58, 64, 65, 66, 67,
75, 76, 77, 80, 81, 83
Legislaturziele 13

Zielgruppe 21, 64
Zielkategorien 35, 58
Zielvereinbarungen 58
Zürich 5, 37, 83, 84