

Strategische politische Steuerung als Instrument zur Krisenprävention

Thomas Bichsel / Daniel Kettiger

1. Einleitung

Betrachtet man den Umgang des Staates und der Verwaltung mit Krisensituationen, so ist ein möglicher Fokus die Krisenbewältigung, d.h. die Frage, wie mit der *aktuellen Krise* umgegangen wird, welche Instrumente zur Krisenbewältigung eingesetzt werden und wie aus der bewältigten Krise Lehren für die Zukunft gezogen werden können. Der andere Fokus ist die *Krisenprävention*, d.h. der Umgang mit potenziellen Krisen bzw. die Frage, wie Krisensituationen möglichst vermieden werden können. Der Beitrag befasst sich mit der strategisch politischen Steuerung als Instrument zur Krisenprävention. Er geht aus von einer Auslegeordnung zur strategischen politischen Steuerung sowie von internationalen Standardisierungen des Risikomanagements auf strategischer Stufe und entwickelt Leitsätze für die strategische politische Steuerung. Die Ausführungen stellen teilweise auf Untersuchungen ab, welche die Autoren im Sommer 2009 im Auftrag der parlamentarischen Verwaltungskontrolle PVK vorgenommen haben (PVK 2009).

2. Strategische politische Steuerung

2.1 Sicht der Wissenschaft

Planen ist das «Festlegen von Entscheidungsprämissen für künftige Entscheidungen» (Luhmann 1971, 67). Ursprünglich aus dem militärischen Bereich stammend hat sich der Begriff (auch unter «strategischem Management») vor allem in der betriebswirtschaftlichen Managementlehre in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verbreitet. Nach dem aktuellen Stand der Lehre zeichnet sich das strategische Management durch folgende Kernelemente aus (Müller-Stewens/Lechner 2003, 20 f):

- Geplante Evolution: Mischung aus unkoordinierten, sich zufällig ergebenden Entwicklungsrichtungen und synoptisch geplanten Handlungsrichtungen;
- Spezifische Denkhaltung: Reflexion von Möglichkeiten und Grenzen durch die Beteiligten (Luhmann 1971, 77);
- Strategisches Denken und Handeln bewusst machen: Mindestmass an Verbindlichkeit, Formalismus und greifbaren Ergebnissen;
- Kollektiver Lernprozess: Erzeugen von Veränderungsbereitschaft in der Umsetzung (Luhmann 1971, 78);
- Schaffen und Sichern von Erfolgspotenzialen: Leitvorstellungen, welche ungenutzte Möglichkeiten erkennen lassen.

Wesentliche Elemente einer strategischen Steuerung sind dabei die *Langfristigkeit*, die *Zielorientierung* sowie die *Entwicklungsorientierung*.

Der *Nutzen* des strategischen Managements liegt darin, dass mit der strategischen Steuerung die Führung aktiver steuern kann, statt sich nur reaktiv zu verhalten (Galloway 1990). Klare Ziele geben allen Beteiligten Orientierungspunkte in der Form von *Entscheidungsprämissen*.

Dem strategischen Management sind aber auch *Grenzen* gesetzt. Strategisches Management braucht eine Datenbasis, welche regelmässig erhoben, überprüft, interpretiert und für Entscheidungen beigezogen werden muss, was mit entsprechendem Aufwand verbunden ist. Oft wird vergessen, andere, bestehende Steuerungsaktivitäten mit dem strategischen Steuerungsprozess zu verbinden; damit besteht die Gefahr der Überinstrumentierung und von parallel verlaufenden, als bürokratisch empfundenen Prozessen. Die Umwelt wandelt sich schnell und ist komplex, was in den strategischen Steuerungsinstrumenten oft nicht einfach abgebildet werden kann. Als Entscheidungsgrundlage für die strategische Planung muss das Zukünftige strukturiert werden; dies ist nicht einfach (Klöti 2001, 45), es stehen heute allerdings dafür genügend Analysemethoden zur Verfügung (Fisch 1998, 289 ff). Kurzfristige Krisen müssen auf anderem Weg bewältigt werden (Lempert/Popper 2005, 113).

Aus der institutionellen Sicht befasst sich die *strategische politische Steuerung* mit der strategischen Steuerung durch die Politik (gewählte Exekutiv- oder Legislativmitglieder). Die strategische politische Steuerung findet in einem politischen Kontext statt und wird von diesem geprägt (Luhmann 1971, 68 f, 74 ff). Die für die Privatwirtschaft entwickelten Konzeptionen des strategischen Managements können deshalb nicht unbeschadet für die strategische politische Steuerung übernommen werden (Bovaird 2003, 69 f). In der politisch strategischen Steuerung prallen die *fachliche Rationalität* und *Managementrationalität* einerseits und die *politische Rationalität* andererseits aufeinander (Kettiger 2003, 216 f; Siegel 2003, 348 ff; Luhmann 1971, 68 f, 72 ff). Dabei gilt es – zumindest in der Schweiz – zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Grenzen zwischen politischer und fachlicher Rationalität nun nicht – wie dies zu vermuten wäre – gradlinig zwischen Parlament und Regierung einerseits und Verwaltung andererseits verlaufen (Kettiger 2003, 216), dies insbesondere auch deshalb, weil die Schweiz eine «politische Verwaltung» (Linder 2005, 236 f) hat. Das «Politische» muss somit in erheblichem Masse berücksichtigt werden. Strategische Ziele müssen in der strategischen politischen Planung aus einer politischen Optik formuliert werden, gleichzeitig müssen sie auf fachlichen Gegebenheiten basieren.

Institutionell wird die Funktion der strategischen politischen Führung in der Regel der *Regierung* zugewiesen (oft unter dem Aspekt der Zuständigkeit für die politische Planung), dies unabhängig davon, ob und in welcher Form das Parlament mitwirken kann (Thom/Ritz 2008, 47; Grünenfelder 1997, 6 ff; Linder 2005, 234; Mastronardi 2001, 60; Brändli-Traflet 2001, 70 f).

Eine strategische politische Steuerung bedarf einer klaren Ausrichtung und Konzeption im *Sinne einer Meta-Strategie* (Bovaird 2003, 57). Bei der Konzeption strategischer Steuerung geht es um die Integration verschiedener grundlegender Elemente des Strategieprozesses, nämlich der *Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente* (Proeller 2007, 9). Bei der Entwicklung wie auch bei der Überprüfung

eines strategischen Steuerungssystems müssen – im Sinne meta-strategischer Überlegungen – immer die Fragen gestellt werden, welche Probleme mittels der Steuerung gelöst werden sollen und welche Rollen die Politik und weitere Akteure im Steuerungssystem spielen (Proeller 2007, 31).

2.2 Internationale Entwicklung

Es bestehen nur wenige aktuelle, konsolidierte und welt- bzw. europaweite Übersichten über die Modelle und die Entwicklung der strategischen Steuerung und politischen Planung (Proeller 2007; OECD 2007). Der Aufsatz beschränkt sich deshalb darauf, die Megatrends der Entwicklung in der strategischen Steuerung zusammenzufassen.

Modelle der strategisch-politischen Steuerung, die sich in einem bestimmten Staat bewähren, lassen sich nicht ohne weiteres auf einen anderen Staat übertragen (Schilling/Ruckh/Rübke 2009, 41; Proeller/Siegel 2009, 80). Dies gilt insbesondere für die Übertragung ausländischer Modelle in die Schweiz; das schweizerische Regierungssystem und der schweizerische politisch-administrative Apparat weisen teilweise erhebliche Abweichungen zu anderen Staaten auf, insbesondere direktdemokratische Elemente, das Konkordanzprinzip und einen ausgeprägten Föderalismus. Der Blick auf Modelle anderer Staaten kann somit im Wesentlichen nur als Anregung für neue, innovative Ansätze verstanden werden.

Untersucht man die Entwicklung der strategischen Staatssteuerung in Europa sowie in den USA und in Neuseeland, so zeichnen sich die folgenden Megatrends ab:

- *Leistungs- und Wirkungsorientierung*: Fast alle Ansätze der strategischen Staatssteuerung sind heute auf die Wirkungen und Leistungen des staatlichen Handelns ausgerichtet und arbeiten mit Zieldefinitionen und der Messung der Zielerreichung (Proeller 2007, 26 f; Proeller/Siegel 2009, 80; Steiner/Lienhard/Ritz 2008, 25; Heimgartner/Pauli 2008, 13 f). Dieser Megatrend besteht sowohl hinsichtlich der strategischen Budgetierung wie auch im Bereich der mittelfristigen Planung, unabhängig davon, ob instrumentell eher ein produkt- oder programmorientierter Steuerungsansatz gewählt wird.
- *Integrierte Aufgaben- und Ressourcenplanung*: In der strategischen Staatssteuerung setzen sich immer mehr Ansätze der integrierten Aufgaben- und Ressourcenplanung durch (Steiner/Lienhard/Ritz 2008, 25). Die knappen Ressourcen zwingen den Staat, seine Aufgaben- und Sachplanung mit den finanziellen Möglichkeiten abzustimmen. Die instrumentellen Ansätze zur Umsetzung dieses Anliegens sind allerdings in ihrer Ausprägung sehr unterschiedlich.
- *Kohärenz statt Sektorialpolitik*: Nicht zuletzt auch auf der Grundlage erster Erfahrungen mit oft sektoriell ausgerichteten Instrumenten der Wirkungssteuerung (z. B. Kontraktmanagement) sind derzeit vermehrt Bestrebungen im Gange, die strategische Steuerung in die Richtung der gesamtheitlichen Planung einer kohärenten Regierungspolitik zu führen (Steiner/Lienhard/Ritz 2008, 25). Es können diesbezüglich zwei Ansätze beobachtet werden. Der

erste Ansatz besteht darin, dem meist auf Mittelfristigkeit ausgerichteten Regierungsprogramm eine grössere Bedeutung und eine höhere Verbindlichkeit einzuräumen. Damit verbunden ist die Möglichkeit der Prioritätensetzung durch die Regierung. So kann beispielsweise die finnische Regierung in ihrem Regierungsprogramm auch sektorübergreifende Schwerpunktprogramme anordnen (Proeller/Siegel 2009, 75). Der zweite Ansatz besteht in einer institutionellen Stärkung der Strategiekompetenz der Regierungszentrale. In Staaten, welche die Kohärenz der Regierungspolitik fördern, ist in der Regel auch der unmittelbare Einbezug der Regierung in die verschiedenen Phasen des Steuerungsprozesses (von der Zielformulierung bis zur Überwachung der Zielerreichung) sichtbar und massgeblich.

Auf der instrumentellen Ebene lässt sich ein gewisser Trend zur Steuerung mittels mittelfristigen oder doch zumindest mehrjährigen Programmen feststellen.¹

2.3 Entwicklung in der Schweiz

2.3.1 Kantone

Entwicklung und Stand der Umsetzung der strategischen Steuerung auf kantonaler Ebene sind kaum erforscht. In allen Kantonen bestehen seit den 1980er-Jahren Instrumente der mittel- und langfristigen Steuerung im Sinne von Regierungsprogrammen bzw. Richtlinien der Regierungspolitik (Schedler/Summermatter/Signer 2010, 7). Das Interesse der Wissenschaft und öffentlichen Diskussion konzentriert sich seit Mitte der 1990er-Jahre primär auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (NPM/WoV) (Heimgartner/Dietrich 2008). Dies ist auch verständlich, denn bis ins Jahr 2011 werden 11 Kantone, welche rund zwei Drittel des gesamten Finanzvolumens der Kantone ausmachen, flächendeckend über die gesamte Verwaltung nach WoV-Grundsätzen gesteuert werden (Heimgartner/Dietrich 2008, 53). In vier weiteren Kantonen werden einzelne Verwaltungseinheiten mit WoV gesteuert – sie verfügen über ein Mischsystem vergleichbar mit dem Bund. Die Führung mit zwei Steuerungsmodellen (herkömmlich und nach WoV) bildet die grosse Ausnahme. Die Vorteile eines einheitlichen und flächendeckenden Steuerungsmodells liegen in den geringeren Kosten, der Komplexitätsreduktion der Führung sowie der bessere Kommunizierbarkeit und Anwendung des Steuerungssystems auf allen Stufen (Parlament, Regierung, Verwaltung) (Heimgartner/Dietrich 2008, 54). WoV-Steuerungssysteme umfassen oft auch Überlegungen zur strategischen Steuerung, können aber nicht ohne weiteres auf Gebietskörperschaften mit einer herkömmlichen Steuerung übertragen werden.

¹ Z. B. in Frankreich (<http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/approfondir/la-programmation-pluriannuelle-des-finances-publiques.html>) oder Finnland (Proeller 2007, 20 f).

Es gibt vereinzelte Beispiele, wo ohne Einführung von WoV strategische Steuerungsinstrumente implementiert wurden und sich in der Praxis bewähren. Zu nennen ist hier etwa der Politikplan im Kanton Basel-Stadt, welcher die strategischen Absichten für die rund 50 Aufgabenfelder darstellte. Der Politikplan – seit 2009 Legislaturplanung – war das zentrale politische Steuerungsinstrument des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt und ist mittelfristig – auf vier Jahre – angelegt. Er umfasst die gesamte staatliche und staatlich finanzierte Tätigkeit und verknüpft die politischen Ziele mit der Finanzplanung. Der Zeithorizont politischer Entscheide reicht oft über die vier Jahre, die der Politikplan abdeckt, hinaus. Deswegen erarbeitete der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2005 mit Basel 2020 zusätzlich längerfristige Entwicklungsperspektiven und Handlungsschwerpunkte.

2.3.2 Bund

Auf Bundesebene bestehen seit 1968 Richtlinien der Regierungspolitik (Klöti 2001, 41). Am Mechanismus der strategischen politischen Planung hat sich seither in den Grundzügen trotz verschiedener Reformen kaum etwas verändert. Der Bundesrat ist heute gemäss Bundesverfassung (Art. 174 BV) die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Er hat die Aufgabe, die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik zu bestimmen und die staatlichen Tätigkeiten zu planen und zu koordinieren (Art. 180 BV). Mit der vierjährigen Legislaturplanung und den Jahreszielen sowie dem Finanzplan und dem Voranschlag stehen dem Bundesrat hierfür verschiedene Planungsinstrumente zur Verfügung (PVK 2009, 3098 ff). Im Geschäftsbericht und in der Staatsrechnung legt der Bundesrat gegenüber dem Parlament jährlich Rechenschaft ab (PVK 2009, 3098 ff). Seit 1973 wird versucht, die Richtlinien der Regierungspolitik mit der Finanzplanung zu verknüpfen (Klöti 2001, 41). Dies führte zu einem bis heute andauernden Ringen zwischen dem Primat der Finanzpolitik und dem Primat der Aufgabenplanung (Klöti 2001, 45), ohne dass eine integrierte Planung gelang.

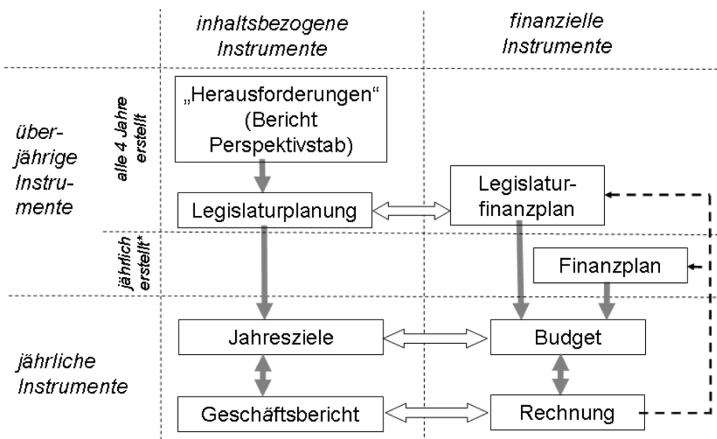


Abbildung 1: Übersicht über die Steuerungsinstrumente

3. Risikomanagement als Teil der strategischen politischen Steuerung

3.1 Internationale Standardisierung

3.1.1 Risiko

In der Umgangssprache wird der *Begriff Risiko* unterschiedlich verwendet (Seiler 2000, 14 f). In der Literatur gibt es dafür zahlreiche Definitionen. Ursprung und Steuerung von Risiken kommen aus verschiedenen Disziplinen bzw. Anwendungsgebieten mit den entsprechenden Ausprägungen, wie Versicherungsmathematik, Technik, Betriebswirtschaft, militärische Operationen.

Die offiziellen Begriffsdefinitionen lehnen sich an Grundbegriffe gemäss ISO 31000 (International Organization for Standardization) und die Risikonormen ONR 49000, die das österreichische Normierungsinstitut (ON) in Kooperation mit der Swiss Association for Quality erstellte. ONR 49000 ist ein umfassendes Regelwerk für das Risikomanagement, das insbesondere auch für öffentliche Verwaltungen entwickelt wurde und die Anwendung von ISO 31000 in der Praxis sicherstellt. Ein grosser Vorteil von ONR 49002 besteht darin, dass das Risikomanagement konsequent in ein integriertes Managementsystem, d.h. in die Führung und Organisation, eingebettet ist.

Die Zusammenhänge der allgemeingültigen Begriffe sind in Abbildung 2 dargestellt (The Risk Management Network, www.risknet.de).

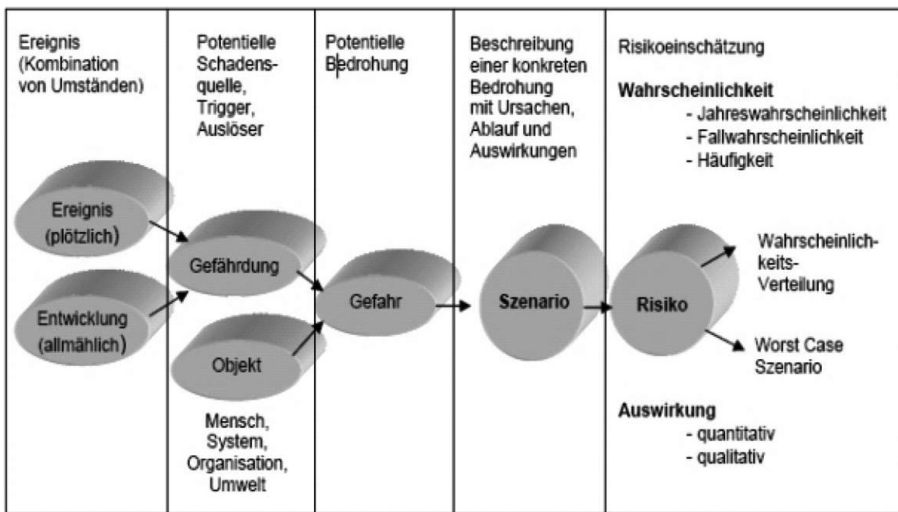


Abbildung 2: Zusammenhänge der allgemeingültigen Begriffe

Der Begriff Risiko wird demnach reduziert auf das Mass für die Grösse einer Bedrohung, Gefahr oder Gefährdung in einem bestimmten Szenario. Diese Grösse lässt sich durch Multiplikation der Eintretenswahrscheinlichkeit des unerwünschten Ereignisses mit dem erwarteten Schadenausmass berechnen.

3.1.2 Risikomanagement

Die ISO-Normen 31000 und die ONR 49000 definieren das Risikomanagement als systematische Erfassung und Bewertung von Risiken sowie die Steuerung von Reaktionen auf festgestellte Risiken. Risikomanagement ist Aufgabe der Führung und trägt zur Leistungssteigerung und zur Effizienzverbesserung einer Organisation bei. Somit können Sicherheitsanforderungen umgesetzt und die Zielerreichung von Organisationen und Systemen abgesichert werden. Risikomanagement ist ein systematisches Verfahren, das zur Steuerung aller Risiken in einer Organisation angewendet werden kann.

Das Risikomanagement enthält *vier Phasen*:

In der *ersten Phase* geht es um das Identifizieren von Gefahren, die sich aus Ereignissen und Entwicklungen ergeben und für die Organisation eine potenzielle Gefährdung darstellen können.

In der *zweiten Phase* werden Risiken auf Grund der Szenarien eingeschätzt, d.h. nach ihren qualitativen und quantitativen Auswirkungen mittels Schadenindikatoren sowie ihren Eintretenswahrscheinlichkeiten bewertet und nach Prioritäten geordnet. Das Ausmass der Risiken wird mit dem Restrisiko verglichen und als tragbar oder nicht tragbar bewertet.

Für alle nicht tragbaren Risiken werden in der *dritten Phase* Massnahmen zur Bewältigung der Risiken getroffen. Die Massnahmen können die Ursachen der Szenarien betreffen (Verringern der Eintretenswahrscheinlichkeit) und/oder bei den Folgen liegen (Verringern des Schadenausmasses). Als weitere Möglichkeiten kann ein Risiko an einen Dritten überwältigt (klassisch: Versicherung) oder ganz eliminiert werden (z.B. durch Aufgabe der betreffenden Tätigkeit). Der Risikoeigner trägt die Verantwortung für die Umsetzung der Massnahme.

In der *vierten Phase* werden die Risiken überwacht. Es wird sichergestellt, dass bewältigte Risiken unter Kontrolle bleiben und dass die Risikosituation der Organisation periodisch überprüft und neu beurteilt wird. Damit wird wieder die erste Phase des Risikomanagement-Kreislaufes ausgelöst.

3.2 Integration des Risikomanagements in die strategische politische Steuerung

Insbesondere die ONR 49002 bettet das Risikomanagement in ein integriertes Managementsystem der Führung und Organisation ein. Dies bedeutet, dass der Risikomanagement-Prozess immer in Wechselbeziehung steht zu den risikorelevanten Managementprozessen (Strategieprozess, Controllingprozess, Krisenmanagementprozess, Evaluationsprozess, Aufsichtsprozess), zu Kernprozessen für die Geschäfts- und Projektabwicklung sowie zu Supportprozessen wie Finanzen, HR, IKT und Logistik.

Am Beispiel eines Strategieprozesses wird die Integration des Risikomanagements in diesen Prozess dargestellt. Sinngemäss ist das Risikomanagement auch in weitere risikorelevante Prozesse zu integrieren.

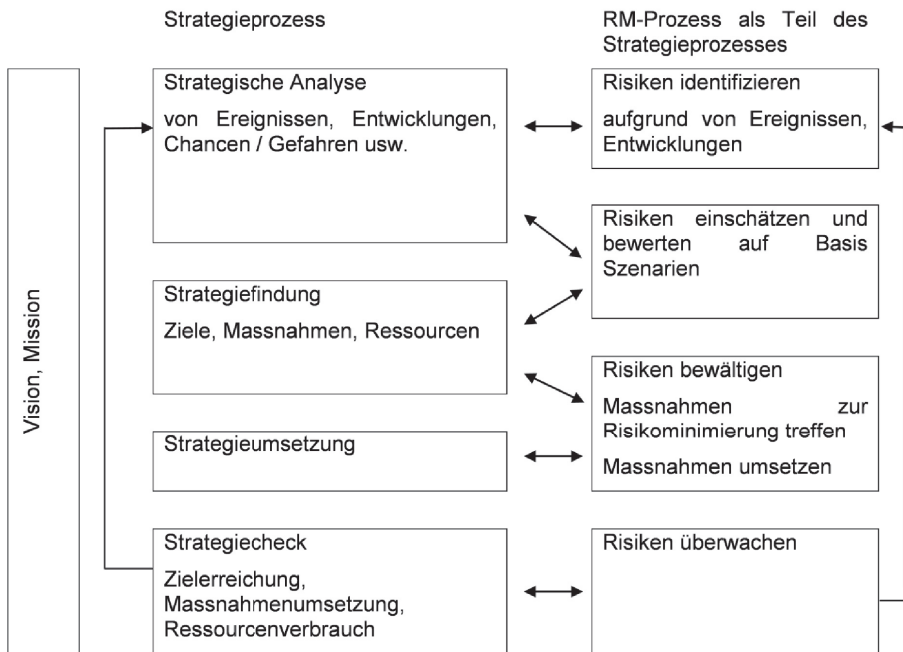


Abbildung 3: Integration Risikomanagement (RM) in Strategieprozess

4. Leitsätze für eine risikobezogene strategische politische Steuerung am Beispiel des Bundes

4.1 Einleitung

Eine risikobezogene strategische politische Steuerung auf Ebene des Bundesstaates bedarf einer klaren Ausrichtung und Konzeption (Meta-Strategie) (Proeller 2007, 31; Bovaird 2003, 57; PVK 2009, 3127). Dies ist die Voraussetzung dafür, dass die strategische politische Steuerung ihre Wirksamkeit entfalten kann und die von den strategischen politischen Behörden definierten Ziele erreicht werden. Aus diesem Grund werden auf Basis der Erkenntnisse aus den internationalen Megatrends, den Entwicklungen in den Kantonen und der Wissenschaft Leitsätze für eine künftige risikobezogene strategische politische Steuerung des Bundesrates hergeleitet. Sie fokussieren auf die Sichtweise des Bundesrates als Kollegialbehörde mit seiner Staatsleitungsfunktion (Art. 174 BV) und seiner Verwaltungsführungsfunktion (Art. 178 Abs. 1 BV) und sind originär auf die spezifische Situation des Bundesrates unter Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen des Bundesstaates ausgerichtet. Im Vordergrund stehen dabei die auf Konsens, Stabilität und Kontinuität ausgerichtete Konkordanzdemokratie sowie der Nutzen, die politische Machbarkeit und Praktikabilität von strategischen politischen Planungen (Heimgartner/Pauli 2008, 14). Die Leitsätze definieren die grundsätzliche Ausrichtung der strategischen politischen Steuerung (Meta-Strategie, Planungsphilosophie) und dienen dazu, die Ist-Situation zu beurteilen.

4.2 Leitsätze für den Bundesrat

4.2.1 Leitsatz 1: Grundaussrichtung der risikobezogenen strategischen politischen Steuerung

Der Bundesrat richtet seine strategische politische Steuerung auf das Früherkennen von gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Trends und Entwicklungen, Gefahren und Chancen sowie auf das Gestalten einer gemeinsamen strategischen politischen Perspektive bezüglich Wirkungen (wozu), Aufgaben (was) und Finanzierung/Ressourcen (womit) aus. Dabei legt er politisch legitimierte Schwerpunkte und Prioritäten fest, akzeptiert Lücken und Eventualitäten und prüft das staatliche Handeln periodisch bezüglich Wirksamkeit, Notwendigkeit, Finanzierbarkeit und Risiken.

Die strategische politische Steuerung dient einer kohärenten Politik für das Land und seiner Bevölkerung. Dies setzt einerseits Kenntnisse über Trends und Entwicklungen in der Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt voraus. Andererseits bedingt sie eine von den politischen Behörden gemeinsam getragene und in der Bevölkerung abgestützte Perspektive sowie klare Prioritäten und Schwerpunkte. Erfahrungen mit wirksamen strategischen politischen Steuerungssystemen im Ausland und auf kantonaler Ebene zeigen jedoch, dass eine strategische politische Steuerung auch Lücken beinhaltet. Gleichzeitig muss sie eine Flexibilität in der Präzisierung und Gewichtung der nachgelagerten, allenfalls veränderten Zielvorgaben zulassen; andererseits droht sie in einer «bürokratischen Planungsleihe» zu verkümmern.

4.2.2 Leitsatz 2: Führungsinformation

Der Bundesrat verfügt über Führungsinformationen, die zur strategischen politischen Steuerung primär des Landes und sekundär zur Führung der Bundesverwaltung wesentlich und notwendig sind. Er nutzt verlässliche, aktuelle und rasch verfügbare Informationsquellen zu einzelnen und übergreifenden Politikbereichen, die ihm eine effiziente und effektive Entscheidungsfindung im Kollegium ermöglichen.

Die Erfahrungen zeigen, dass der Bundesrat je nach Entscheidungssituation über qualitativ und quantitativ unterschiedliche Führungsinformationen verfügen muss. Solche Führungsinformationen sind für den Bundesrat jedoch nur dann relevant, wenn er im Zeitpunkt seiner Entscheidungsfindung über die richtigen Informationen in der entsprechenden Informationsdichte und in der richtigen Form verfügt.

Die risikoorientierte strategische politische Steuerung bedeutet auch Umgang mit der Ungewissheit der Zukunft. Im Bereich der mittelfristigen politischen Planung kommt deshalb der Strukturierung des Zukünftigen eine wichtige Rolle zu. Die Qualität der strategischen Staatssteuerung ist somit abhängig davon, dass adäquate und zeitgemässe Methoden der Informationsbeschaffung und der Analyse eingesetzt werden (Fisch 1998, 289 ff; Lempert/Popper 2005, 113 ff), die keine «blinden Flecken» haben dürfen.

4.2.3 Leitsatz 3: Führungsinstrumente

Der Bundesrat verfügt über ausgewählte, klar strukturierte, vernetzte und auf die wesentlichsten Informationen fokussierte Führungsinstrumente. Er setzt die Instrumente zur strategischen Lageanalyse, zur strategischen politischen Steuerung des Landes und der Bundesverwaltung sowie als Kommunikationsgefässe gegenüber dem Parlament ein.

Erfahrungen aus anderen Ländern und aus Kantonen zeigen, dass das Verkümmern von politischen Planungen in «bürokratischen Planungsleichen» durch eine Überinstrumentalisierung noch beschleunigt wird. Deshalb soll das strategische politische Führungsinstrumentarium des Bundesrates so schlank als möglich sein. Dabei ist auch der unterschiedliche Zweck der Führungsinstrumente zu beachten. Der Bundesrat braucht Analyseinstrumente (z.B. Aufgabenüberprüfung, finanzpolitische Analyse, Risikoerkennung) als Informationsquellen für seine strategisch politische Lagebeurteilung. Auf dieser Basis erarbeitet er die Inhalte der Steuerungsinstrumente (z.B. Dokument «Ziele des Bundesrates») und trifft Entscheide (z.B. inhaltliche Schwerpunkte der Regierungstätigkeit für das nächste Jahr). In der Konkordanzdemokratie besonders wichtig sind Instrumente, die als Kommunikationsgefäss zwischen dem Bundesrat und den verschiedenen politischen Akteuren bedeutend sind (z.B. Geschäftsbericht). Häufig dienen einzelne Instrumente gleichzeitig der Steuerung und der Kommunikation (z.B. Legislaturplanung, Voranschlag); dies ist sinnvoll und trägt zur Effizienz des Steuerungsprozesses bei. Demgegenüber sind Steuerungs- bzw. Kommunikationsinstrumente methodisch von den Analyseinstrumenten zu unterscheiden, was nicht bedeutet, dass die Analyse und die daraus abgeleiteten Vorgaben der Steuerung nicht im gleichen Dokument dargestellt werden können.

4.2.4 Leitsatz 4: Führungsprozess

Der Bundesrat ist verantwortlich für den Prozess der risikobezogenen strategischen politischen Steuerung als Kernelement seiner Staatsleitungs- und Verwaltungsführungsfunktion. Diesem Prozess räumt er hohe politische, fachliche und zeitliche Priorität ein und erklärt damit die strategische politische Steuerung zu seiner vorrangigen Führungsaufgabe.

Die direkte Involvierung der Regierung in den strategischen Planungsprozess ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für eine kohärente Politik (Proeller 2007, 28). Der Bundesrat soll sich seiner Kernaufgabe, d.h. der strategischen politischen Steuerung des Landes und der Bundesverwaltung in genügendem Masse widmen können. Der Bundesrat benötigt für diese vorrangige Führungsaufgabe genügend Zeit. Zudem muss er den ihm nach Verfassung und Gesetz übertragenen Handlungsspielraum für strategische Entscheidungen nutzen.

4.2.5 Leitsatz 5: Akteurinnen und Akteure in ihren Rollen

Der Bundesrat übt seine Rolle als oberste leitende Behörde aus und nutzt den ihm von Verfassung und Gesetz übertragenen Handlungsspielraum zur strategischen politischen Steuerung. Der Bundesrat versteht die risikobezogene strategische politische Steuerung als gemeinsame Aufgabe von Regierung und Parlament im Sinne einer adäquaten Aufgabenteilung.

In der Konkordanzdemokratie führt die strategische politische Steuerung dann zu einer kohärenten Politik für das Land und seiner Bevölkerung, wenn Bundesrat und Parlament erfolgreich zusammenwirken, ohne sich gegenseitig zu blockieren, und dabei die Gewaltenteilung und die Zuständigkeiten wahren und respektieren (Thom/Ritz 2008, 46). Ein weiterer Erfolgsfaktor liegt darin, dass der Bundesrat als Kollegialbehörde eine gemeinsame strategische politische Perspektive entwickelt. Wie Erfahrungen aus Kantonen (z.B. Aargau, Bern, Graubünden) zeigen, können dabei die Stabsstellen von Regierung und Parlament («Staatskanzlei» o.ä.) als strategische politische Entscheidungsvorbereitungsorgane eine wichtige Rolle spielen.

4.2.6 Leitsatz 6: Planungskultur

Der Bundesrat fokussiert die Führung des Landes auf strategische politische Entwicklungen, Wirkungen von einzelnen und übergreifenden Politikbereichen und auf die längerfristige Finanzierbarkeit von Aufgaben im Sinne einer kohärenten Politik für das Land und seiner Bevölkerung. Er führt zu strategischen politischen Fragen einen offenen Dialog mit dem Parlament, mit den Kantonen, den betroffenen Teilen der Gesellschaft wie der Wissenschaft.

Die Erfahrungen zeigen, dass eine erfolgreiche politische strategische Steuerung voraussetzt, dass die Regierung bereit ist, sich mit der Zukunft, Herausforderungen und Eventualitäten auseinanderzusetzen und darüber einen Dialog mit Beteiligten auf der Ebene des Parlaments, der Kantone und der Wissenschaft zu führen. Es ist eine von Offenheit, Partizipation, Reflexion und Dialog geprägte Planungskultur erforderlich. Diese muss den Aspekten Lernfähigkeit und Innovation genügend Beachtung schenken (Luhmann 1971, 78).

5. Beurteilung der heutigen Praxis auf der Grundlage der Leitsätze

Die von den Autoren durchgeführte Untersuchung (PVK 2009) stellt fest, dass im Bundesrat und innerhalb der Bundesverwaltung keine einheitliche Auffassung darüber besteht, welchen Zweck und welche Bedeutung die einzelnen Instrumente der strategischen politischen Steuerung haben; es fehlt diesbezüglich eine «unité de doctrine». Die strategische politische Steuerung ist einzelfallorientiert und sektoriell ausgerichtet. Die Führungsinformationen sind primär für die departementale Führung der Bundesverwaltung relevant. Der Bundesrat misst der strategischen politischen Führung eher eine untergeordnete Bedeutung zu und wird in seinem Handlungsspielraum durch das Parlament eingeschränkt. Die

Führungsinstrumente sind von unterschiedlicher praktischer Bedeutung und kaum vernetzt.

Die *Legislaturplanung* ist in wesentlichen Teilen eine Vorlagenplanung und damit de facto ein vierjähriges Arbeitsprogramm für Parlament, Bundesrat und Verwaltung. Damit verfehlt sie den Zweck, eine strategische politische Perspektive und eine auf Entwicklungen und Schwerpunkte ausgerichtete kohärente Politik aufzuzeigen. Der Finanzplan und der Voranschlag geniessen einen hohen Stellenwert im Bundesrat und in der Verwaltung. Sie gehören zu den Kerninstrumenten der finanziellen Steuerung. Allerdings sind die Planungen von Finanzen und Aufgaben nicht konsequent miteinander verknüpft, was verhindert, finanzielle Risiken rechtzeitig zu erkennen. Entsprechend zur *Legislaturplanung* handelt es sich bei den Jahreszielen in erster Linie um ein jährliches Arbeitsprogramm zu Botschaften und Vorlagen. Neue materielle Ziele sind kaum enthalten. Mit diesen Inhalten können die Jahresziele wohl kaum dem Anspruch genügen, wonach der Bundesrat darin die Grundzüge der Regierungstätigkeit für das nächste Jahr festlegt. Geschäftsbericht und Staatsrechnung sind insbesondere von den parlamentarischen Aufsichtsorganen anerkannte und akzeptierte Berichterstattungsinstrumente.

Aufgrund dieses Befundes und der Erkenntnisse aus den Entwicklungen in anderen Staaten, in den Kantonen und in der Wissenschaft ergibt sich ein *hoher Handlungsbedarf*. Die strategische politische Steuerung auf Ebene des Bundesstaates bedarf einer klaren Ausrichtung und Konzeption. Zusammengefasst soll die strategische politische Steuerung, die risiko- und chancenorientiert ist, einer kohärenten Politik für das Land und seiner Bevölkerung dienen. Dabei sind die Besonderheiten der auf Konsens, Stabilität und Kontinuität ausgerichteten Konkordanzdemokratie sowie der Nutzen, die politische Machbarkeit und Praktikabilität von strategischen politischen Planungen zu berücksichtigen.

Der Bundesrat verfügt über einen *erheblichen Handlungsspielraum* für die Optimierung seiner strategischen politischen Steuerung im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Vorgaben: strategische politische Perspektive des Bundesrates stärken, strategische politische Steuerung von Aufgaben und Ressourcen verknüpfen, jährliche Steuerung von Zielen des Bundesrates und der Departemente entflechten. Dabei ist wichtig, dass das Parlament den Handlungsspielraum des Bundesrates für seine strategische politische Steuerung respektiert. Gleichzeitig ist die Rolle der Bundeskanzlei bzw. der Bundeskanzlerin zu stärken und auf Aufgaben zur Unterstützung des Bundesrates in seiner Staatsleitungsfunktion zu verweisen.

Für die Schweiz und ihre Bevölkerung bleibt zu hoffen, dass die von alt Bundesrat Jakob Dubs (im Amt von 1861-1872) gemachte Feststellung, vor Ablauf der nächsten 140 Jahre Realität wird (Dubs 1864, 64).

«Während die Verwaltung die natürliche Tendenz hat und haben muss, auf die Einzelheiten zu gehen, hat die Regierung genau die umgekehrte Aufgabe, das Einzelne zu einer höheren Einheit zusammenzufassen.»

Résumé

L'exposé se focalise sur la question de savoir comment les situations de crise peuvent autant que possible être évitées. Il traite du pilotage stratégique politique en tant qu'instrument de prévention des crises. Partant d'une analyse du pilotage stratégique politique ainsi que de théories sur la gestion des risques, les auteurs ont élaboré des principes pour le pilotage stratégique politique. L'exposé se réfère en partie aux recherches que les deux auteurs ont effectuées en 2009 pour le compte du Contrôle parlementaire de l'administration de la Confédération suisse.

Summary

The article focuses on how to prevent crises. It addresses strategic political steering as an instrument for crisis prevention. The article provides an overview of strategic political management as well as risk management theories in order to develop principles for the strategic management. The information is partly derived from a study conducted in 2009 by the authors for the Parliamentary Control of the Administration (PCA) of the Swiss Federal Assembly.

Literatur

- Bovaird, T. (2003) Strategic Management in Public Sector Organizations. In: Bovaird, T./Loeffler, L., Public Management and Governance. London: Routledge.
- Brändli-Traffelet, S. (2001) Kenntnisnahme im Parlament: Das «Zürcher Modell». In: Haldemann T./Carigiet E., Politische Planung – Neukonzeption oder Wiederbelebung? Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften Band 42. Bern: SGVW.
- Dubs, J. (1864) Zur Bundesrevision. Zürich: Orell Füssli.
- Fisch, R. (1998) Wie können wir die Ungewissheit der Zukunft aushalten. In: Jann, W. et al (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Galloway, I. (1990) Strategic Management in Public Sector Organisations. In: International Journal of Public Sector Management, 3. Jg.
- Grünenfelder, P. (1997) Die Rolle der politischen Führung im New Public Management. Bern: Haupt.
- Heimgartner M./Dietrich A. (2008) Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen. Gegenwärtiger Stand. Bern: Eidg. Finanzverwaltung.
- Heimgartner, M./Pauli, B. (2008) Wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung im internationalen Umfeld, Gegenwärtiger Stand. Bern: Eidg. Finanzverwaltung.
- Kettiger, D. (2003) Kooperative Rechtsetzungsverfahren im Dienste der Modernisierung. In: Schedler, K./Kettiger, D., Modernisieren mit der Politik. Bern: Haupt.

Klöti, U. (2001) Erfahrungen mit der politischen Planung. In: Haldemann T./Carigiet E., Politische Planung – Neukonzeption oder Wiederbelebung? Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften Band 42. Bern: SGVW.

Lempert, R. J./Popper, St. W. (2005) High-Performance Government in an Uncertain World. In: Klitgaard, R./Light, P.C., High-Performance Government. Santa Monica: Rand.

Linder, W. Doppe (2005): Schweizerische Demokratie, 2. Aufl. Bern: Haupt.

Luhmann, N. (1971) Politische Planung, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Mastronardi, Ph. (2001) Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament. In: Haldemann T./Carigiet E., Politische Planung – Neukonzeption oder Wiederbelebung? Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften Band 42. Bern: SGVW.

Müller-Stewens, G./Lechner, Ch. (2003) Strategisches Management, Wie strategische Initiativen zum Wandel führen, Der St. Galler Management Navigator, 2. Aufl. Stuttgart: Schäfer-Poeschel.

OECD (2007) Performance Budgeting in OECD Countries. Paris: OECD.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle PVK (2009) Die strategische politische Steuerung des Bundesrates, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, vom 15. Oktober 2009. BBl 2010 3083.

Proeller, I. (2007) Strategische Steuerung für den Staat, Internationale Ansätze im Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Proeller, I./Siegel, J. P. (2009) Strategische Steuerung auf zentralstaatlicher Ebene, Ansätze aus Skandinavien und dem Baltikum. In: Verwaltung und Management, Heft 2/2009, S. 72 ff.

Schedler, K./Summermatter, L./Signer, D. (2010) Politik mit Weitblick. Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung. IDT-Working Paper Nr. 20. St. Gallen: Universität St. Gallen.

Schilling, M./Ruckh, L./Rübcke, F. (2009) Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer, Zukunft Regieren, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 2/2009. Gütersloh: Bertelsmannstiftung.

Seiler, H. (2000) Risikobasiertes Recht. Bern: Stämpfli.

Siegel J. P. (2003) Staatsreform und Politik: Theoretische Folgerungen. In: Schedler, K./Kettiger, D., Modernisieren mit der Politik. Bern: Haupt.

Steiner, Reto/Lienhard, A./Ritz, A. (2008) Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Studie im Auftrag des Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform, KPM-Schriftenreihe Nr. 22. Bern: Verlag KPM.

The Risk Management Network, www.risknet.de.

Thom, N./ Ritz, A. (2008) Public Management, 4. Aufl. Wiesbaden: Gabler.

Abbildungen

Abbildung 1: Übersicht über die Steuerungsinstrumente

Abbildung 2: Zusammenhänge der allgemeingültigen Begriffe

Abbildung 3: Integration Risikomanagement (RM) in Strategieprozess