

Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

WOV im Kanton Aargau

Yvonne Kaufmann, Barbara Haering

1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz

Seit Mitte der 90er Jahre prägen in Bund und Kantonen Projekte Wirkungsorientierter Verwaltungsführung unter dem Titel New Public Management (NPM) die Diskussionen zu Verwaltungsreform und zur Reform von Sektorpolitiken. So haben etliche Kantone ihre Verwaltungsführung wirkungsorientiert neu gestaltet. Oft wurden damit auch Reformen der Staatsleitung und des Parlaments verknüpft. Zunehmende Beachtung finden dabei die Auswirkungen der Verwaltungsreformen auf die Möglichkeiten der Steuerung durch die Politik, das heisst durch Regierung und Parlament.

1.1. Steuerungsinstrumente im System NPM

New Public Management und Wirkungsorientierte Verwaltungsführung sind in der Schweiz weder einheitliche Programme noch von der Theorie her klar definierte Methoden. Die verschiedenen Projekte Wirkungsorientierter Verwaltungsführung weisen trotzdem grosse Übereinstimmungen sowohl in den explizit formulierten Zielsetzungen, als auch in ihren Prioritätensetzungen auf. Allen Projekten gemeinsam sind die grundlegenden Ziele einer vermehrt output- und outcome-orientierten Steuerung der Verwaltungstätigkeit mittels Leistungsauftrag, Globalbudget und Controlling. NPM umfasst diverse Instrumente zur Verbesserung des Verwaltungshandelns und wird deshalb oft als Werkzeugkasten bezeichnet (Schmidt 2008, 44). «Das moderne NPM versucht nun, ein Bündel von Instrumenten zu entwickeln, das jedem System die geeigneten Informationen zur Verfügung stellt, so dass Politik und Management effizienter und effektiver nebeneinander existieren können» (Bolz, Klöti 1996, 154). Im Überblick können die wichtigsten NPM-Steuerungsinstrumente, die in der Schweiz zum Einsatz kommen, wie folgt dargestellt werden:

	Zeithorizont	Finanzseite	Leistungsseite	Mögliche Intervention des Parlaments
Politische Planung	Mittelfristig	Legislaturplan		Kenntnisnahme, Genehmigung oder Mitgestaltungsmöglichkeit und indirekt durch die Planungserklärung
		Integrierter Aufgaben- und Finanzplan		
Budgetäre Steuerung und Instrumente für Vereinbarungen	Kurzfristig	Globalbudget	Leistungsauftrag	Direkt und/oder indirekt durch die Leistungsmotion/den Auftrag oder die Budgetstruktur
	Mittelfristig	Mehrjährige Globalbudgets	Mehrjährige Leistungsaufträge	

econcept, in Anlehnung an Schmidt 2008

Tabelle 1: Steuerungsinstrumente des NPM

Verschiedene Instrumente der mittel- und langfristigen Planung sollen dem staatlichen Handeln zu Kontinuität und Nachhaltigkeit verhelfen. Die langfristige Planung baut auf Leitbildern sowie generellen Zielsetzungen auf. Die mittelfristige Planung umfasst meistens eine Legislaturperiode und kann auf Instrumenten für Vereinbarungen (mehrjährige Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen) oder umfassenden Planungsinstrumenten (z.B. Legislaturplan oder Integrierter Aufgaben- und Finanzplan) basieren (Schmidt 2008, 47).

Für die systematische Verknüpfung von Input- und Outputsteuerung in der mittelfristigen politischen Planung werden in der Literatur der Legislaturplan (LP) und der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (AFP) empfohlen. Der LP stellt eine Weiterentwicklung des traditionellen Regierungsprogramms dar. Er umfasst politische Schwerpunkte sowie strategische Absichten der Regierung und deckt damit nicht das ganze politische Handlungsfeld ab. Der AFP hingegen entwickelt sich aus dem traditionellen Finanzplan und wird deshalb flächendeckend erstellt. In Bezug auf den Planungshorizont besteht der Unterschied der beiden Instrumente darin, dass der LP zu Beginn jeder Legislaturperiode neu erlassen wird, während der AFP im Sinne einer rollenden Planung jährlich neu überarbeitet wird. Er ergänzt die Finanz- und Investitionsplanung (Input-Planung) mit dem Aufgaben- und Massnahmenplan (Output- bzw. Outcome-Planung). «Dabei werden die Soll- und Ist-Werte auf Input- und Outputseite festgelegt und die notwendigen Massnahmen zur Erreichung der Soll-Werte definiert» (Schmidt 2008, 47f.). Sowohl der LP als auch der AFP werden von der Verwaltung ausgearbeitet und von der Regierung beschlossen. Das Parlament ist an der Ausarbeitung der beiden Planungsinstrumente nicht beteiligt. Je nach Kanton kann das Parlament diese Planungsinstrumente lediglich zu Kenntnis nehmen, mit einem Beschluss

als Ganzes genehmigen beziehungsweise ablehnen, oder aber im Detail verändern und damit mit gestalten.

Die kurzfristigen NPM-Steuerungsinstrumente, wie die Globalbudgets und Leistungsaufträge, legen die jährlichen Inputs (Ressourcen) und Outputs (Leistungen) sowie Outcomes (Wirkungen) des staatlichen Handelns fest. Die beiden Instrumente des Leistungsauftrags und des Globalbudgets bilden dabei ein konsistentes Steuerungspaar. Die beiden Instrumente sollten aufeinander abgestimmt sein, da sonst die Gefahr einer Über- oder Untersteuerung besteht. NPM entspricht einer Output/Outcome-Steuerung, im Gegensatz zu der traditionellen Input-Steuerung, weil dabei der Fokus auf die zu erbringenden Leistungen und Wirkungen gelegt wird. Für den Voranschlag beziehungsweise das Budget hat dies zur Folge, dass dieses nicht mehr nach Konten sondern nach Kreditarten gegliedert ist und quasi die Summe der Globalbudgets umfasst. Schedler nennt diese Situation einen «Management Freiraum», wenn die Ressourcen in Globalbudgets festgelegt und dafür die Wirkungen ausführlich vorgegeben werden (vgl. Schedler 2000, 8).

2. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Aargau

2.1. Die Aargauer Staatsleitungsreform

Nach mehreren Jahren der Vorbereitung und nach einer breit angelegten und detailliert evaluierten Pilotphase setzte der Kanton Aargau per 1. Januar 2006 eine flächendeckende Staatsleitungsreform um, welche die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung und gleichzeitig eine Parlamentsreform umfasste. Damit schenkte der Kanton Aargau der heiklen Balance von optimierter Verwaltungsführung und gleichzeitiger Stärkung der politischen Führung von Anfang an besondere Aufmerksamkeit. Seitens der Legislative wurde der Parlamentsdienst verselbständigt und ausgebaut, seitens der Exekutive wurde die Rolle der Staatskanzlei mit einer zentralen Regierungskommunikation und einer Strategieabteilung gestärkt.

Dabei wurden die Staatsaufgaben in 42 Aufgabenbereichen gebündelt. Zudem wurde das neue Instrumentarium für Planung und Berichterstattung sowie die Kostenleistungsrechnung und Globalbudgetierung eingeführt und ein durchgängiges Controlling etabliert. Auch für das Parlament (Grosser Rat) brachte die Staatsleistungsreform verschiedene instrumentelle Änderungen, welche wie folgt zusammengefasst werden können:

Neu eingeführte Steuerungsinstrumente	Hinfällige Steuerungsinstrumente
Steuerung der Aufgabenbereiche	Departements- oder abteilungsspezifische Steuerung
Globalbudgets	Kostenartenfestlegung
Sach- und Finanzziele integriert in Controllingssystem	Isolierte Finanzsicht
Genehmigung rollender Aufgaben- und Finanzplan	Kenntnisnahme Finanz- und Legislaturplan
Angepasste Kommissionsstruktur	
Bleibt wie bisher:	
Budgethoheit, Oberaufsicht, Gesetzgebung (verfassungsmässige Rechte)	
Detailinformationen für die Kommissionen (alle Informationen sind verfügbar)	

econcept

Tabelle 2: Änderung der parlamentarischen Steuerungsinstrumente durch die WOV-Reform im Kanton Aargau

Seit der Einführung von WOV erfolgt die Steuerung der Verwaltungstätigkeit im Kanton Aargau über die neu definierten 42 Aufgabenbereiche. Anstelle der früher detaillierten Kontierung werden Globalbudgets mit Bezug auf diese Aufgabenbereiche erstellt. Somit findet die Aufstellung der Kosten nach diesen Aufgaben und nicht mehr nach Kostenarten statt. Die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen ermöglicht es dem Grossen Rat erstmals, steuernd Einfluss auf die staatlichen Leistungen und Wirkungen zu nehmen. Den rollenden Aufgaben- und Finanzplan mit Budget, der die beiden bisherigen Instrumente Finanzplan und Legislaturplanung ablöst, kann der Grosse Rat nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern genehmigen. Zudem kann der Grosse Rat für die nächsten Planungsschritte Änderungen verlangen und eigene Vorstellungen formulieren.

Wie im alten System bleiben dem Grossen Rat jedoch die verfassungsmässigen Rechte der Oberaufsicht und der Gesetzgebung sowie die Budgethoheit. Ebenso erhalten die Kommissionsmitglieder – wie früher – alle benötigten Detailinformationen.

Die nachstehende Abbildung 1 veranschaulicht die neue Planungshierarchie im Kanton Aargau.

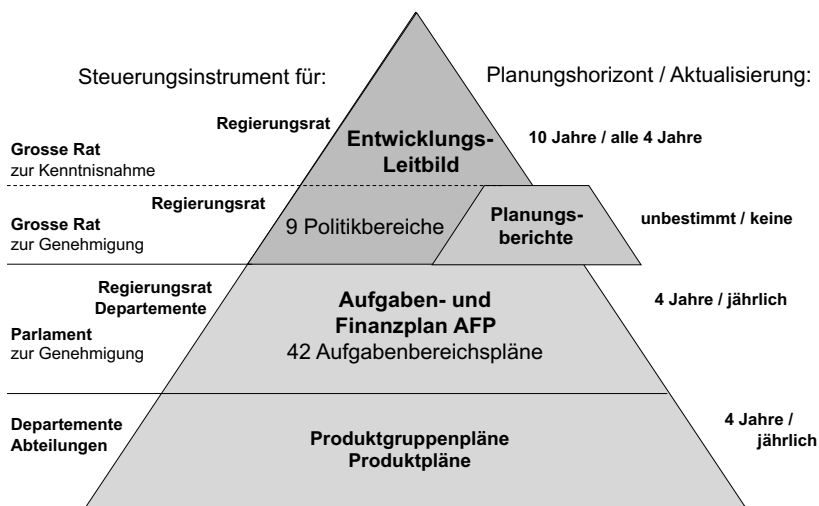


Abbildung 1: Planungshierarchie im Kanton Aargau (Quelle: www.ag.ch)

Die Planungsinstrumente des Modells WOV Kanton Aargau können wie folgt beschrieben werden:

- **Entwicklungsleitbild (ELB):** In der Planungshierarchie steht das Entwicklungsleitbild an oberster Stelle. Es ist das langfristige strategische Planungsinstrument des Regierungsrats, weist einen Horizont von 10 Jahren auf und wird alle 4 Jahre zu Beginn der Legislaturperiode aktualisiert. Das ELB wird dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt.
- **Planungsberichte:** Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat Planungsberichte zu neuen oder wesentlichen Änderungen von kantonalen Aufgaben zur Genehmigung. Der Grosse Rat kann Änderungen verlangen. Der Planungsbericht legt die strategischen Ausrichtungen fest, soweit diese in der Kompetenz des Grossen Rats liegen.
- **Aufgaben- und Finanzplan (AFP):** Der Regierungsrat, das Leitungsorgan der Gerichte und das Büro des Grossen Rats erstellen für die ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche den AFP und unterbreiten ihn jährlich dem Grossen Rat gemeinsam zur Genehmigung der Planjahre und zum Beschluss des Budgetjahres. Der Grosse Rat kann für die nächsten Planungsschritte Änderungen verlangen und eigene Vorstellungen formulieren. Der AFP umfasst die nächsten vier Kalenderjahre, Planjahr 1 ist das Budget.

Verfeinert wird diese Planhierarchie schliesslich durch die Produktgruppen- und Produktpläne, die auf der Departements- und Abteilungsstufe die politischen Zielvorgaben des Grossen Rats und des Regierungsrats noch detaillierter darstellen.

Der Regierungsrat, das Leitungsorgan der Gerichte und das Büro des Grossen Rats erstellen für die ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche ihre Jahresberichte samt Jahresrechnungen und unterbreiten diese dem Grossen Rat gemeinsam zur Genehmigung. Der Jahresbericht ist gleich aufgebaut wie der AFP.

2.2. Parlamentsreform im Kanton Aargau

Die Parlamentsreform sollte die organisatorischen und instrumentellen Voraussetzungen schaffen, damit der Grosse Rat des Kantons Aargau seine neuen Aufgaben im Rahmen der wirkungsorientierten Planung und Steuerung wirkungsvoll wahrnehmen kann. Die wichtigsten Neuerungen zur Organisation und Wirkungsweise des Grossen Rats können wie folgt zusammengefasst werden¹:

- *Parlamentskommissionen*: Die Kommissionsstrukturen wurden an die neuen Aufgabenbereiche angepasst, wobei ständige Fachkommissionen eingeführt wurden. Die Fachkommissionen sind zuständig für die Beratung der ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche in Budget, AFP sowie Jahresbericht. In diesen Aufgabenbereichen tragen sie die Verantwortung für die Aufgaben und Finanzen mit. Bei der Beratung nimmt eine Delegation der Kommission für Aufgaben und Finanzen (KAPF) in jeder Fachkommission Einsitz. Die Fachkommissionen beraten die Vorlagen zuhanden der KAPF, welche federführend zuständig ist für Budget, AFP und Jahresbericht.
- *Parlamentarische Vorstösse*: Neu wurde der Auftrag als zusätzliches parlamentarischeres Steuerungsinstrument eingeführt.
- *Parlamentsdienst*: Der Parlamentsdienst wurde aus der Staatskanzlei ausgegliedert und ist neu direkt dem Grossen Rat unterstellt.

Die zu Beginn der Legislatur 2005/2008 erfolgte Verkleinerung des Grossen Rats von 200 auf 140 Mitglieder entsprach der Umsetzung der Volksinitiative «Abspecken beim Grossen Rat», welche im Mai 2003 vom Volk angenommen worden war. Obwohl kein direkter Zusammenhang zur Parlamentsreform besteht, hatte die Initiative Folgen für die Umsetzung einzelner Leitsätze der Parlamentsreform, zum Beispiel für die Grösse der Kommissionen.

3. Aufgabenstellung der Evaluation

Im August 2007 beschloss der Grosse Rat des Kantons Aargau, die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) zu evaluieren. Gegenstand der Evaluation war das aktuelle WOV-Modell des Kantons Aargau.²

Ziel der Evaluation war ein Vergleich des neuen WOV-Systems mit den früheren Steuerungs- und Finanzierungssystemen im Kanton Aargau. Zentral waren damit die Fragen zu den Auswirkungen von WOV auf die politische Steuerungsfähigkeit im Kanton Aargau. Der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung bilden dabei ein Gesamtsystem mit komplexen Wechselwirkungen. Im Hinblick auf den Vorher-/Nachher-Vergleich von Steuerungsmerkmalen ist es an dieser Stelle wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Steuerungsfähigkeit politi-

¹ Daneben enthielt die Parlamentsreform auch verschiedene Elemente, die keinen direkten Zusammenhang mit WOV aufweisen (u.a. Einführung eines 2. Vizepräsidiums, Unvereinbarkeitsregelungen).

² Dieses Modell umfasst die in Kapitel 2 beschriebene Staatsleitung und Verwaltungsführung und basiert auf dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005 sowie auf den entsprechenden Verordnungen und Dekreten.

scher Systeme stets einer Entwicklung unterworfen ist, deren Einflussfaktoren vielfältig sind. Im Rahmen dieser Evaluation wurde versucht, die Wirkung der Einführung von WOV optimal von anderen Einflussfaktoren abzugrenzen.

4. Untersuchungsmethoden der Evaluation

Als Grundlage für die Beantwortung der Evaluationsfragestellungen wurden verschiedene Untersuchungsmethoden eingesetzt. Ausgehend von explorativen Gesprächen sowie einer umfassenden Dokumenten- und Literaturanalyse wurden, im Sinne eines sequentiellen Mixed Methods Design³, eine Online-Befragung aller Mitglieder des Grossen Rats sowie strukturierte Interviews mit verschiedenen Akteuren konzipiert. Überdies wurde ein interkantonaler Vergleich durchgeführt. Fakten und Einschätzungen wurden bei allen Ergebnissen klar voneinander unterschieden. Das Befolgen dieser Grundsätze war wichtig, um die Multiperspektivität und Wissenschaftlichkeit der Evaluation sicherzustellen.

5. Ergebnisse der Evaluation und Empfehlungen

5.1. Gesamtbeurteilung

Aufgrund der umfassenden Erhebungen und Analysen kommt die Evaluation zum Schluss, dass die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Aargau gut umgesetzt wurde. Das WOV-Projekt kann sich im interkantonalen Vergleich sehen lassen. Die Instrumente entsprechen dem «State of the Art» und die Schwierigkeiten bei der Anwendung liegen im Rahmen dessen, was man auch bei anderen vergleichbaren Reformen feststellen kann.

Knapp zwei Drittel der Mitglieder des Grossen Rats beantworteten die Frage, ob die heutigen Instrumente für die Steuerung der Aufgabenbereiche genühten, mit ja bzw. eher ja. Das neue System überzeugt aber noch nicht alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier und sollte bzgl. der Instrumente und ihrer Anwendung weiter entwickelt werden. Dabei wird es wichtig sein, der Anwendbarkeit und dem konkreten Nutzen der Instrumente für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier besondere Beachtung zu schenken.

Das Evaluationsteam empfiehlt für die gemeinsame Weiterentwicklung von WOV die Einsetzung einer gewaltenübergreifenden Arbeitsgruppe «WOV-Plus» mit Einbezug aller Akteure unter Leitung der Staatskanzlei.

5.2. Ausgestaltung und Qualität der neuen Steuerungsinstrumente

Insgesamt ist festzustellen, dass mit der Einführung von WOV im Kanton Aargau wichtige Steuerungsinstrumente guter Qualität geschaffen wurden. Dabei wurden die mittel- bis langfristigen Planungsaspekte im Vergleich zu früher verstärkt. Der interkantonale Vergleich zeigt zudem, dass das Parlament im Kanton Aargau

³ Darunter wird eine Untersuchungsanlage verstanden, die sowohl qualitative als auch quantitative Datenerhebungs- und Analyseinstrumente in zeitlicher Reihenfolge verbindet.

bei der mittelfristigen Planung stärker einbezogen ist als in anderen WOV-Kantonen. Zu den einzelnen Steuerungsinstrumenten lassen sich folgende Aussagen machen:

- *Entwicklungsleitbild*: Das Instrument des Entwicklungsleitbilds findet die Akzeptanz der grossen Mehrheit der Befragten. Auch als Evaluationsteam erachten wir dieses, über eine Legislaturperiode hinaus hinausreichende, strategische Planungsinstrument des Regierungsrats als wichtig.
- *Planungsbericht*: Die Mehrheit der Befragten unterstützt das Instrument des Planungsberichts. Allerdings sei die Qualität bisheriger Berichte unterschiedlich. Die Ausarbeitung eines Planungsberichts ist wichtig bei der Vorbereitung neuer Aufgaben bzw. bei einer Neuausrichtung von Aufgabenbereichen. Der Grosse Rat kann sich damit frühzeitig mit spezifischen Inhalten einer Sachpolitik auseinandersetzen und Inputs einbringen. Einige der Befragten kritisieren die mangelnde Verbindlichkeit der Planungsberichte. Diese Kritik erachten wir als nicht stichhaltig, da die rechtliche Verbindlichkeit nicht das Ziel dieses Planungsinstrumentes darstellt. Bei der Anwendung und der Ausgestaltung der Planungsberichte sehen wir hingegen Optimierungsbedarf. So sollte die Anzahl der Planungsberichte pro Legislaturperiode reduziert werden (Konzentration auf Bereiche mit neuen Politikstrategien). Zudem sollten Planungsberichte möglichst konkret formuliert werden und die finanziellen Auswirkungen der neuen Politikausrichtungen so gut wie möglich ausgewiesen werden.
- *Aufgaben- und Finanzplan (AFP)*: Die grosse Mehrheit der Befragten halten den AFP für grundsätzlich geeignet. Optimierungsbedarf wird insbesondere von den Mitgliedern des Grossen Rats bzgl. Aussagekraft und Zweckmässigkeit der Ziele und Indikatoren sowie zur Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen identifiziert. Aufgrund unserer Analyse sowie vor dem Hintergrund des interkantonalen Vergleichs kommen wir zum Schluss, dass der Kanton Aargau mit dem AFP auf dem richtigen Weg ist. Grundsätzlich beurteilen wir die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen besser als im alten System, da mehr Informationen über die Leistungen und angestrebten Wirkungen verfügbar sind. Aufgrund der aggregierten Darstellung der Finanzinformationen im AFP ist die Verknüpfung aber nur global ersichtlich. Je besser die Ziele und Indikatoren den gesamten Aufgabenbereich abdecken, d.h. auch die staatlichen Grundleistungen einbeziehen, desto besser ist die Verknüpfung der Aufgaben mit den Finanzen ersichtlich. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass eine vollständige Verknüpfung der Aufgaben und Finanzen auf der Wirkungsebene nicht möglich ist. Aussagekraft und Zweckmässigkeit der Ziele und Indikatoren sind aus unserer Sicht verbesserungsfähig. In gewissen Aufgabenbereichen decken die Ziele nur einen Teil der staatlichen Leistungen ab und sind deshalb für den gesamten Aufgabenbereich nur bedingt aussagekräftig. Der AFP beinhaltet insgesamt viele wertvolle Informationen, welche das staatliche Handeln gut abbilden. Die Informationen werden aber wenig lesefreundlich präsentiert.

Das Evaluationsteam empfiehlt, den AFP lesefreundlicher zu gestalten, zweckmässigere und aussagekräftigere Ziele und Indikatoren zu definieren, schwierig abbildbare Wirkungen mittels Zielformulierungen auf der Leistungsebene pragmatisch zu handhaben und klar zwischen Wirkungs- und Leistungszielen zu unterscheiden. Zudem sollten die Globalkredite vereinfacht und die Globalbudgets im AFP detaillierter dargestellt werden. Ein neu aufgebautes Qualitätscontrolling bei der Staatskanzlei könnte sicherstellen, dass die Aufgabenbereichspläne konsistent und aussagekräftig dargestellt werden.

- *Jahresbericht inkl. Jahresrechnung*: Der Jahresbericht wird von den befragten Akteuren grundsätzlich als gut beurteilt. Als Schwachpunkt wird die Überprüfung der Zielerreichung bezeichnet. Wir führen dies auch darauf zurück, dass im AFP nicht überall überprüfbare Ziele formuliert wurden. Grundsätzlich sehen wir bei diesem Instrument wenig Handlungsbedarf. Eine Optimierung des AFP in der Form sowie im Bereich der Ziele und Indikatoren würde auch eine bessere Berichterstattung ermöglichen.

5.3. Anwendung der Instrumente

Die Anwendung der neuen Steuerungsinstrumente folgt den rechtlich definierten Aufgaben und Kompetenzen. Der Regierungsrat nutzt die neuen Instrumente wie geplant. Innerhalb der Verwaltung werden die WOV-Instrumente aber noch nicht in allen Departementen in gleichem Ausmass als Führungs- und Planungsinstrument genutzt. Der Grosse Rat nutzt die Möglichkeiten der Steuerung insbesondere im Rahmen des AFP aus unserer Sicht noch zu wenig. Die AFP-Beratung in den Kommissionen ist aus Sicht der befragten Akteure nicht befriedigend. Obwohl die Beratungen in den Kommissionen strukturiert verlaufen, scheinen sich die Mitglieder in allen Kommissionen zu wenig gründlich auf die Beratung vorzubereiten. Auch wird die Schwerpunktsetzung bei der Beratung kritisiert. Die Fachkommissionen erachten den Entwurf des Regierungsrats in der Regel als sinnvoll und beschliessen nur wenige Anpassungen. Die Kommission für Aufgaben und Finanzen (KAPF) legt den Fokus stark auf die Finanzen und nutzt die Möglichkeit, Aufgabenbereiche durch konkrete Ziel- und Indikatorenvorgaben zu beeinflussen, nur beschränkt.

Um die Anwendung der Instrumente durch den Grossen Rat zu verbessern, empfiehlt das Evaluationsteam, die Einsetzung von Subkommissionen bei den Fachkommissionen zu prüfen, die Kommissionen nicht nur administrativ, sondern auch wissenschaftlich zu unterstützen und die Mitglieder des Grossen Rats mittels konkreten Beispielen periodisch weiterzubilden. Ein Qualitätscontrolling bei der Staatskanzlei (vgl. 5.2) würde dazu führen, dass WOV in den Departementen einheitlicher umgesetzt wird.

5.4. WOV und die Transparenz staatlicher Prozesse und Leistungen

Die Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats beurteilt die Darstellung der Staatsleistungen als transparent oder eher transparent. Für die Mehrheit der Mitglieder

des Grossen Rats hat sich aber mit WOV die Transparenz über die staatlichen Leistungen nicht erhöht. Diese Beurteilung muss ernst genommen werden, war doch die Erhöhung der Transparenz eine wichtige Zielsetzung von WOV.

Allerdings ist festzuhalten, dass dem Grossen Rat seit der Aufschaltung des MIS im September 2009 mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden als vor der Einführung von WOV und als in den ersten Jahren nach der Einführung von WOV. So verfügen die Mitglieder des Grossen Rats nun auch über Informationen zu den Produktgruppen und zu den Kostenarten pro Aufgabenbereich in elektronischer Form. Die wichtigen Strategien und Schwerpunkte sind in den Instrumenten gut erkennbar. Die umfangreichen Informationen sind aber aus unserer Sicht noch zu wenig benutzungsgerecht aufbereitet. Eine effektive und effiziente Nutzung der Informationen durch die Mitglieder der beratenden Kommissionen ist somit noch schwierig.

Das Evaluationsteam empfiehlt neben einer lesefreundlicheren Gestaltung des AFP, die Informationsvermittlung zu professionalisieren und das MIS zu einer interaktiven Plattform weiterzuentwickeln.

5.5. Auswirkungen von WOV auf den Arbeitsaufwand des Grossen Rats

Zur Debatte standen im Rahmen der Evaluation überdies Arbeitsaufwand und Ausstattung des Grossen Rats sowie die Frage der Miliztauglichkeit der neuen Steuerungsinstrumente.

- *Sitzungsaufwand:* Die Sitzungsstunden des Ratsplenums sind im Vergleich zu vor der Einführung von WOV um gut einen Fünftel zurückgegangen. Auch die Anzahl Stunden, welche in den Kommissionen beraten wurde, hat sich seit 2005 verringert. Inwiefern dies auf die Einführung von WOV oder auf die Verkleinerung des Grossen Rats zurückzuführen ist (weniger VotantInnen), liess sich allerdings nicht eruieren. Durch die Verkleinerung des Rats hat sich jedoch der Arbeitsaufwand für die durchschnittliche Teilnahme an Kommissionssitzungen für das einzelne Ratsmitglied nur minim verändert. Im Vergleich zu vor WOV, als die damalige Staatsrechnungskommission überdurchschnittlich lange tagte, hat sich zudem der Sitzungsaufwand der verschiedenen Kommissionen gegenseitig angeglichen. Der Beratungsaufwand des AFP im Vergleich zu den früheren Budgetberatungen ist allerdings grösser. Aus dem interkantonalen Vergleich kann gefolgert werden, dass auch in anderen Kantonen die Arbeitsbelastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier gestiegen und insbesondere auch von der Kommissionszugehörigkeit abhängig ist.
- *Miliztauglichkeit der neuen Instrumente:* Die Mehrheit der befragten Mitglieder des Grossen Rats stellt die Miliztauglichkeit des WOV-Systems in Frage. Der interkantonale Vergleich zeigt, dass dieses Thema auch in den anderen WOV-Kantonen kritisch diskutiert wird. Nachdem weder das Milizsystem für den Grossen Rat des Kantons Aargau noch das WOV-System grundsätzlich in Frage gestellt werden und überdies die wachsende Belastung der Mitglieder des Grossen Rats nicht nur auf WOV zurückzuführen ist, geht es somit darum,

Rahmenbedingungen zu schaffen, die dem Milizparlament die Möglichkeit der wirkungsvollen Mandatsausübung ermöglichen.

- *Ressourcenausstattung des Grossen Rats*: Mit der beschlossenen Erhöhung der Entschädigung der Parlamentsarbeit ist die Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zufrieden. Auch wird die fachliche und administrative Unterstützung durch den Parlamentsdienst als ausreichend bezeichnet. Im Hinblick auf eine bessere Anwendung der Steuerungsinstrumente sehen wir jedoch Handlungsbedarf bei der fachspezifischen Unterstützung der Kommissionen.

6. Ausblick

Der Regierungsrat und das Büro des Grossen Rats haben die Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation positiv aufgenommen. Da der identifizierte Handlungsbedarf legislative und exekutive Elemente beinhaltet, einigten sich Regierungsrat und Büro des Grossen Rats auf ein gemeinsames Vorgehen. Der Lead für die anstehenden Arbeiten liegt exekutivseitig bei der Staatskanzlei, legislativseitig bei einer vom Büro eingesetzten Arbeitsgruppe, die durch den Parlamentsdienst unterstützt wird. Die Koordination übernimmt eine gemischte Gruppe der beiden obersten Stabsstellen (Staatskanzlei/Parlamentsdienst). Umsetzungsmassnahmen, die den autonomen Kompetenzbereich der Gewalten betreffen, können nach Konsultation der jeweilig anderen Gewalt direkt umgesetzt werden. Für Umsetzungsmassnahmen, die Gesetzes- oder Dekretsstufe erreichen, wird ein Normkonzept erarbeitet.

Als erste Folge der Evaluation sind bereits für den Aufgaben- und Finanzplan 2010–2013 die Zielsysteme der Aufgabenbereiche und die Zielformulierungen verbessert und ausgeweitet worden. Zudem wurde der Anteil an Leistungsindikatoren deutlich erhöht und damit die Steuerbarkeit der kantonalen Aufgaben verbessert.

Seitens Regierungsrat und Verwaltung zeigte sich zudem, dass die Umsetzung der Empfehlungen aus der WOV-Evaluation eng mit den Arbeiten zur Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2) koordiniert werden müssen. So können Synergien bei der Revision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen sowie bei Änderungen an den bestehenden Informatiksystemen genutzt werden.

Die Optimierung und Weiterentwicklung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung WOV und ihrer Instrumente ist eine Daueraufgabe. Dank der Flexibilität des WOV-Systems kann der Staat rasch und zielgerichtet auf neue Herausforderungen reagieren.

Résumé

Quelques années après l'introduction définitive de la Gestion administrative axée sur les résultats dans le canton d'Argovie, le grand conseil du canton a mandaté une recherche pour évaluer sa faisabilité au niveau politique. La recherche englobait également une comparaison entre différents cantons. Les résultats de l'évaluation ont été très bien accueillis par les différents acteurs. Le grand Conseil ainsi que le conseil d'Etat étudient les points faibles afin de les optimiser.

Summary

A few years after the definite introduction of outcome-oriented public management in Canton Aargau, the members of the parliament of Canton Aargau commissioned an evaluation of this administrative reform, placing a particular focus on its political accountability. The mandate also encompasses an inter-cantonal comparison concerning this question. This paper discusses the aforementioned evaluation. The results of the evaluation were positively received by the involved. Members of the parliament of Canton Aargau and the governing council are now revising the identified weaknesses and aim to develop and improve outcome-oriented public management.

Literatur

Bolz, U., Klöti, U. (1996) Parlamentarisches Steuern neu erfinden? NPM-Steuerung durch die Bundesversammlung im Rahmen des New Public Managements (NPM). Ein Diskussionsbeitrag. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Jg. 97, H. 4, 146-181.

Kaufmann, Y., Haering, B., Rageth, L. und Kistler, D. 2009 Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) im Kanton Aargau. econcept AG im Auftrag des Büro des Grossen Rats, Zürich.

Schedler, K. (2000) Ist der Leistungsauftrag mit Globalbudget ein Ersatz für den detaillierten Voranschlag. In: Eidgenössische Finanzverwaltung (Hg.): 75 Jahre Verband für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen. Bern, 42-58.

Schmidt, N. (2008) New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.

Abbildungen

Abbildung 1: Planungshierarchie im Kanton Aargau

Tabellen

Tabelle 1: Steuerungsinstrumente des NPM

Tabelle 2: Änderung der parlamentarischen Steuerungsinstrumente durch die WOV-Reform im Kanton Aargau