

**Stadtrat**Vorlage an den Grossen Gemeinderat

vom 15. Mai 2001

Nr. 0609

Verwaltungsorganisation

Die Modernisierung der Stadtverwaltung St.Gallen**Zusammenfassung**

Die Stadtverwaltung St.Gallen hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten laufend den politisch, gesellschaftlich und technologisch veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Dabei wurden die Anregungen aus Betriebswirtschaft und Managementlehren soweit übernommen, als sie erfolgsversprechend waren und auch den Anforderungen des Rechtsstaates genügten. Unter anderem durch die Nähe zur wirtschaftlich ausgerichteten Hochschule bzw. Universität fanden viele Ideen der Betriebswirtschaft zu einem sehr frühen Zeitpunkt Eingang in die Stadtverwaltung. Daher wurde der Handlungsbedarf Mitte der 90er Jahre, als die internationale Debatte zum New Public Management (NPM) auch in der Schweiz aufgenommen wurde, vom Stadtrat als wesentlich geringer beurteilt, als dies die zuständigen Behörden und Verwaltungen in anderen Städten taten. In einer wirtschaftlich und finanzpolitisch sehr schwierigen Zeit wurde die Lösung in St.Gallen daher nicht in umfassenden Versuchen mit neuen Modellen der Verwaltungsführung, sondern in der Verbesserung bestehender Instrumente, in ihrer gezielten Ergänzung und in der konsequenten Umsetzung gesucht.

In diesen Prozess der stetigen Verbesserungen wurden auch die Vorschläge des NPM bzw. der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) aufgenommen. Einige dieser Ideen waren in der Stadt St.Gallen bereits ganz oder teilweise verwirklicht, die Einführung anderer erwies sich als zweckmässig und sinnvoll, andere wiederum wurden als weniger durchdacht beurteilt. Entsprechend dieser differenzierten Analyse wurden die Vorschläge der WOV in der Verwaltungspraxis der Stadt St.Gallen dort umgesetzt, wo sie bestehende Defizite gezielt beheben konnten. Die Erfahrungen in anderen Städten und auch die Entwicklung in der theo-



retischen Diskussion legen den Schluss nahe, dass der pragmatische Weg der Stadt St.Gallen zur WOV letztlich erfolgreich sein wird.



Inhalt

1	EINLEITUNG	5
2	VERWALTUNGSREFORM ALS DAUERAUFGABE	6
21	ENTWICKLUNG DER RECHTSGRUNDLAGEN UND DER ORGANISATIONSSTRUKTUREN	7
22	AUFBAU DER INFORMATIK-INFRASTRUKTUREN	7
23	QUALITÄTSMANAGEMENT ALS INTERNES FÜHRUNGSMITTEL	8
24	MODERNES PERSONALMANAGEMENT	9
25	ENTWICKLUNG DER FINANZIELLEN FÜHRUNGSMITTEL	9
26	REFORM DES ZIELSETZUNGS- UND CONTROLLINGPROZESSES	10
27	VON DER INFORMATION ZUR KOMMUNIKATION	11
3	DIE DISKUSSION UM DIE „WIRKUNGSORIENTIERTE VERWALTUNGSFÜHRUNG“	12
31	ZIELE UND INSTRUMENTE DER WOV	12
32	ALLGEMEINE ERFAHRUNGEN UND ENTWICKLUNGEN	13
33	VERWALTUNGSREFORMEN IM SPANNUNGSFELD VON RECHT UND ÖKONOMIE	18
33.1	<i>Betriebswirtschaftliche Postulate und Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns</i>	18
33.2	<i>Der Trend zur Ökonomisierung der Gesellschaft</i>	21
4	DIE DIFFERENZIERTE HALTUNG DER STADT GEGENÜBER DER WOV	25
41	STELLUNGNAHME DES STADTRATES ANLÄSSLICH DER ERHEBLICHERKLÄRUNG DES POSTULATES	25
42	IM ZUSAMMENHANG MIT DER WOV REALISIERTE NEUERUNGEN	28
43	GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE	32
44	UNGELÖSTE FRAGEN DES GLOBALBUDGETS	34
44.1	<i>Das Globalbudget aus Sicht der Politik</i>	34
44.11	Das Budget als wichtigstes Steuerungsinstrument?	35
44.12	Ungelöste Fragen der Leistungsmessung	36
44.13	Ein problematisches Anreizsystem: Dezentrale Reserven	41
44.14	Zwischenbilanz aus Sicht der Politik	42
44.2	<i>Globalbudgets aus Sicht der Verwaltung</i>	43
44.21	Höhere Flexibilität durch Globalbudgets?	44
44.22	Übersteuerung des Systems	45
44.23	Anreize durch Globalbudget und Reservenbildung	45
44.24	Problematische Konzernstrukturen	46
44.25	Zwischenbilanz aus Sicht der Verwaltung	47
45	ZUSAMMENFASSUNG: BEURTEILUNG DER WOV	48



5	DER WEG DER STADT ST.GALLEN ZUR MODERNEN VERWALTUNG	50
51	AUSGANGSLAGE: DER HEUTIGE PLANUNGS- UND BUDGETPROZESS	50
52	INTEGRATION VON ELEMENTEN DER INPUT- UND OUTPUTSTEUERUNG	54
53	DIE ROLLE DES PARLAMENTES	56
54	STRATEGIE DER NÄCHSTEN JAHRE	59
	54.1 Gestaltung neuer Strukturen und Revision der Gemeindeordnung	59
	54.2 Ausbau des Verwaltungscontrolling	60
6	SCHLUSSBEMERKUNGEN	62
7	ANTRÄGE	62

Abbildungen

Abb. 1: Felder der Modernisierung.....	6
Abb. 2: Die städtische Antwort auf die Vorschläge der WOV.....	49
Abb. 3: Übersicht über den Planungsprozess	51
Abb. 4: Zeitlicher Ablauf des finanziellen Planungs- und Führungsprozesses	52
Abb. 5: Die Ausrichtung der einzelnen Instrumente im Führungsprozess.....	55
Abb. 6: Die Rolle von Parlament und GPK im Führungsprozess	57

Anhang: Übersicht über die wichtigsten Schritte der Verwaltungsmodernisierung



1 Einleitung

Nach dem st.gallischen Gemeindegesetz ist die Organisation der Verwaltung Sache der Exekutive. Dies ist auch der Grund, weshalb organisatorische Fragen und Reformen in der Regel nicht im Parlament oder in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Ausnahmen bilden Vorlagen, mit welchen eine Änderung der Gemeindeordnung oder eines Reglements vorgeschlagen werden oder Kreditvorlagen, mit welchen beispielsweise Kredite für Räume oder Informatikausgaben beantragt werden. Gelegentlich werden mit parlamentarischen Vorstössen echte oder vermeintliche Defizite in der Verwaltung thematisiert und geben damit Gelegenheit, über Einzelaspekte der Verwaltungsorganisation zu orientieren. Eine Gesamtschau der Reformbestrebungen lag bisher nicht vor; der Stadtrat begrüsst deshalb die Gelegenheit, die Gesamtzusammenhänge in einer breiteren Perspektive darstellen zu können. Er kommt damit dem Postulatsauftrag vom 22. April 1997 nach, der lautet:

„Der Stadtrat wird eingeladen, Bericht zu erstatten über die in Zusammenhang mit der Diskussion um die „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ bereits getroffenen und geplanten Massnahmen, welche zur Sicherung einer angepassten Qualität der Verwaltungsleistungen und zu einer Leistungssteigerung der Verwaltung beitragen“.

Dieser Auftrag bestimmt auch den Aufbau des vorliegenden Berichtes. Um die aktuellen und vorgesehenen Reformen zu verstehen, ist es unabdingbar, den Stand der Verwaltungsorganisation und die in den letzten Jahren realisierten Neuerungen (Kapitel 2) darzustellen. In einem weiteren Teil (Kapitel 3) geht es darum, die Ideen, Ziele und Methoden der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) darzustellen. Die Beschäftigung mit diesem Thema ist auch deshalb aktuell, weil auf kantonaler Ebene mit dem Nachtragsgesetz zum Gemeindegesetz¹ vom 11. April 2000 - anwendbar ab dem 1.1. 2001 - die gesetzlichen Grundlagen

¹ GG Art. 190bis lautet neu:

Die Gemeinde kann in der Gemeindeordnung Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung festlegen. Sie bestimmt insbesondere die Zuständigkeit für die Erteilung von Leistungsaufträgen und Globalkrediten sowie für die Sicherstellung des Controlling. Die Gemeindeordnung kann von den Bestimmungen dieses Gesetzes abweichen, soweit dies für die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erforderlich ist.

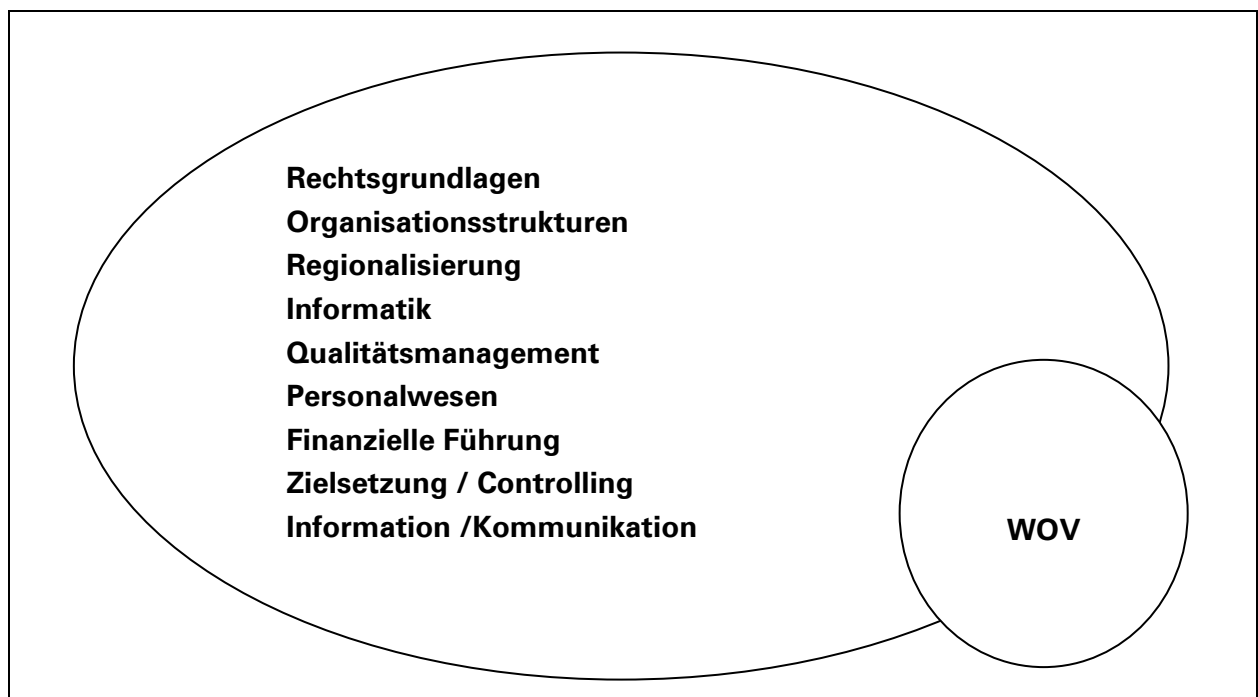


für eine mögliche Einführung der WOV auf Gemeindeebene geschaffen wurden. Die Ermächtigungsnorm ist allerdings sehr unbestimmt. In Kapitel 4 wird die differenzierte Haltung der Stadt zu den Vorschlägen der WOV dargelegt. In Kapitel 5 werden die konkreten Schlussfolgerungen daraus gezogen und die weiteren Schritte der Modernisierung skizziert.

2 Verwaltungsreform als Daueraufgabe

Auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung wurden in der Stadt St.Gallen schon vor Jahren und Jahrzehnten zum Teil wegweisende Entscheidungen getroffen. Es versteht sich, dass die nachfolgende Darstellung nicht umfassend sein kann, sondern sich auf einige zentrale Entscheide und Entwicklungen beschränken muss. Für die einzelnen Schritte und konkreten Massnahmen auf den verschiedenen Gebieten sei auf den Anhang verwiesen.

Abb. 1: Felder der Modernisierung



Auf all diesen Gebieten wurden in den letzten Jahren zum Teil tiefgreifende Neuerungen eingeführt. Die Ideen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) haben dazu auf verschiedenen Gebieten einen Beitrag geleistet und sowohl Denkprozesse in Gang gesetzt als auch Schwachstellen sichtbar gemacht.



21 Entwicklung der Rechtsgrundlagen und der Organisationsstrukturen

Es ist selbstverständlich, dass in einem Rechtsstaat Verwaltungshandeln und auch Verwaltungsreformen auf entsprechenden Rechtsgrundlagen beruhen müssen. Diese wurden im Verlauf der vergangenen Jahre laufend angepasst. Die rechtlichen Grundlagen und die Organisationsstrukturen wurden durch neue Erlasse zur Gemeindeorganisation (Gemeindeordnung, Schulordnung, Geschäftsreglement Stadtrat, Finanzreglement) Mitte der achtziger Jahre erneuert. Dabei wurde bewusst auf eine hohe Regelungsdichte verzichtet. Dies zeigt sich z.B. sehr deutlich beim Erlass der neuen Bauordnung, welche sehr stark mit sogenannten Finalnormen² arbeitet.

Die Rechtsgrundlagen haben sich als ausreichend flexibel erwiesen, um auch für komplexe und über das Gemeindegebiet hinausreichende Aufgaben adäquate Organisationsformen zu finden: Vereine und Genossenschaften im Bereich der Kultur, Aktiengesellschaften für einen Teil der Informatik und für die Trinkwasseraufbereitung, Stiftungen für Aufgaben im Sozialen Bereich. Die zunehmende Regionalisierung von Gemeindeaufgaben wird weitere Schritte in diesem Bereich erfordern.

Im Innenverhältnis ist auf die - auch im Sinne der WOV - sehr fortschrittliche Regelung des Gemeindegesetzes hinzuweisen, welche die Organisationskompetenz an die Exekutive delegiert.³

22 Aufbau der Informatik-Infrastrukturen

Keine Theorie und kein Verwaltungsmodell hat die öffentliche Verwaltung in den letzten Jahren derart beeinflusst wie der Vormarsch der Informatik. In der Stadtverwaltung St.Gallen sind heute praktisch alle administrativen Arbeitsplätze mit PC ausgerüstet und weitestgehend über ein internes Datennetz untereinander sowie mit der kantonalen Verwaltung verbunden. Eine grosse Zahl von Organisationsprojekten wurde durch die technischen Möglich-

² Mit Finalnormen werden Ziele vorgegeben und die Verwaltung erhält damit einen grösseren Ermessensspielraum als bei den sogenannten Konditionalnormen, bei welchen die Regelungsdichte deutlich höher ist.

³ Vgl. Anhang Abschnitt 21.1



keiten der Informatik ausgelöst und die organisatorischen Abläufe wurden den neuen Möglichkeiten angepasst. Als wegweisend in diesem Bereich kann die Workflow-Lösung im Steueramt bezeichnet werden. Die Stadtverwaltung wird auf diesem Weg weitergehen. Bei der Frage, ob sich die in der Vergangenheit grossen und unbestrittenen Rationalisierungserfolge durch die Informatik wiederholen lassen, ist allerdings Skepsis angebracht. Es wird auch in Zukunft eine starke Führung brauchen, um die Dynamik der Informatik zu Gunsten der Bürgerschaft einzusetzen. Moderne Kommunikationstechniken (Internet, Intranet, Electronic Government) gewinnen weiter an Bedeutung. Sie sollen in der Stadt St.Gallen - im Rahmen der finanziellen und personellen Möglichkeiten - weiter ausgebaut werden.

23 Qualitätsmanagement als internes Führungsinstrument

Qualitätssicherung ist für die Stadtverwaltung ein Dauerthema. Die dazu eingesetzten Methoden und Instrumente sind zahlreich und müssen ihrerseits ebenfalls gewisse Qualitäten aufweisen, wenn sie ihre Aufgabe erfüllen sollen. Wie im Postulatstext erwähnt, geht es dabei um die Sicherung einer „angemessenen Qualität der Verwaltungsleistungen“. Dies bedeutet, dass es nicht um eine maximale, sondern um eine optimale Qualität gehen muss. Vor dem Hintergrund des „ostschweizerischen Perfektionismus“ und der anhaltenden Finanzknappheit ist dies eine wichtige Feststellung.

Qualität kann verstanden werden als „Gesamtheit von Merkmalen einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“⁴. Dabei beschränkt sich der Qualitätsbegriff nicht nur auf ein Produkt oder eine Dienstleistung als solche, sondern bezieht sich auch auf alle Phasen der Leistungserstellung. Gegenstand der Bewertung von Qualität sind also nicht nur die Leistungen und Produkte, sondern auch die Prozesse, die dazu führen, sowie die Wirkungen, die dadurch erzielt werden.

Die Anwendung von rein betriebswirtschaftlichen Instrumenten der Effizienz- und Effektivitätsmessung ist kein genügender Garant zur Sicherstellung ausreichender Qualität. Die Bewertung der Produkt- respektive Dienstleistungsqualität erfolgt i.d.R. vielmehr durch ihre Empfänger und Empfängerinnen, im Falle der Stadt also durch die Bewohner und Bewohne-

⁴ ISO 8402



rinnen. Während in der Privatwirtschaft üblicherweise der Markt die Qualität sicherstellt, fehlt dieses Regulativ im öffentlichen Sektor weitgehend.

Im Unterschied zur Privatwirtschaft muss sich der öffentliche Sektor an einem wesentlich differenzierteren Kundenbegriff orientieren. Die „Kunden“ der öffentlichen Verwaltung haben häufig nicht die Wahl, eine Leistung in Anspruch zu nehmen. Auch bestehen wesentliche Unterschiede zwischen Nutzerinnen und Nutzern öffentlicher Leistungen und Adressaten hoheitlicher Verwaltungshandlungen oder Empfängerinnen und Empfängern von Hilfeleistungen. Entsprechend unterschiedlich sind auch die Erwartungen dieser Anspruchsgruppen an die Qualität der Verwaltungsleistungen.

Die möglichst vollständige Erfassung und Erfüllung der verschiedenen Anforderungen unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Mitarbeiterbelange erfordert eine ganzheitlich gelebte Qualitätsphilosophie. Eine konsequente Ausrichtung der Verwaltungsleistungen auf die verschiedenen Kundensituationen muss deshalb in der Verwaltungskultur verankert sein. Entsprechende Zielsetzungen sind in den städtischen Leitbildern und Legislaturzielen postuliert und werden jeweils im Rahmen der jährlichen Zielsetzungen präzisiert.

24 Modernes Personalmanagement

In Zeiten des Umbruchs und steigender Ansprüche sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besonders gefordert. Das Personalwesen und die entsprechenden Rechtsgrundlagen wurden frühzeitig und immer wieder auf moderne Führungsgrundsätze ausgerichtet. Führen durch Zielsetzung, weitgehende Aufhebung des Beamtenstatus, Mitarbeitergespräche mit Leistungsvereinbarungen sowie Elemente der Leistungsentlohnung sind die entsprechenden Stichworte. Sie bilden die Basis für ein Klima des zielorientierten Arbeitens.

25 Entwicklung der finanziellen Führungsinstrumente

Damit die Finanzpolitik ihren Einfluss geltend machen kann, muss sie sich auf ein verlässliches Instrumentarium abstützen können. Mit dem damaligen „Neuen Rechnungsmodell“ (heute: Harmonisiertes Rechnungsmodell HRM) und den darauf aufbauenden Instrumenten verfügen die schweizerischen Gemeinden seit mehr als zwei Jahrzehnten über ein Instru-



mentarium, welches dem privatwirtschaftlichen Rechnungswesen nahe kommt. Mit der Möglichkeit von Spezialfinanzierungen, internen Verrechnungen, Kostenrechnungen usw. hat das Rechnungsmodell auch viele Vorschläge der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung vorweggenommen. Die notwendige Flexibilität ist nicht eine Frage des Modells an sich, sondern eine solche der Anwendung des Modells. In diesem Zusammenhang ist auf die im Anhang dargestellten Regelungen des Finanzreglementes zur finanziellen Verantwortung der Dienststellen und auf die Nachtragskreditmöglichkeiten des Stadtrates hinzuweisen.

26 Reform des Zielsetzungs- und Controllingprozesses

Die Ideen der Wirkungsorientierten Verwaltung haben eine grundsätzliche Diskussion über die Ziele der Politik ausgelöst und die Ergebnisse der Verwaltungsleistungen in den Vordergrund gerückt. Bei der Zielformulierung muss jedoch - wie dies auch bei Leistungsaufträgen sehr oft der Fall ist - immer noch mit allgemeinen Umschreibungen gearbeitet werden. Es ist deshalb ein Anliegen, diese Ziele weiter zu konkretisieren und überprüfbar zu machen. Erstmals wurden für die Periode 1993/96 eigentliche Legislaturziele formuliert. Darüber wurde - gleichzeitig mit dem Erlass der neuen Legislaturziele 1997/2000 - Rechenschaft abgelegt.

Mit den Legislaturzielen wird ganz bewusst auf externe Jahresziele und eine jährliche Erfolgskontrolle verzichtet. Der für die Legislaturziele massgebende Zeitraum von vier Jahren mag auf den ersten Blick als relativ lang erscheinen. Es gilt allerdings zu beachten, dass der Geschäftsbericht alljährlich erscheint und das Parlament ausserdem jederzeit über einen entsprechenden Vorstoss Auskunft über ein bestimmtes Thema verlangen kann.

Besonders erwähnt werden muss in diesem Zusammenhang die Erfahrung, welche 1985 mit dem Massnahmenteil zum Leitbild gemacht wurde. Aufgrund des Leitbildes 1979 wurde vom Parlament der Auftrag erteilt, dieses durch konkrete Massnahmen zu ergänzen und zu konkretisieren. Die gemäss dieser Vorgabe entwickelten Massnahmen kommen den Produktbeschreibungen im Modell der wirkungsorientierten Verwaltung recht nahe. Das Parlament hätte verbindlich beschlossen, welche Leistungen hätten erstellt werden sollen. Aber dieses umfangreiche Papier blieb Theorie. Nach langen Diskussionen wurde vom Parlament beschlossen, auf das Vorhaben nicht einzutreten, und so blieb es ohne Rechtskraft: Die Befürchtungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, sich selbst zu binden, war zu gross.



Diese Erfahrung - lange vor der Diskussion um die wirkungsorientierte Verwaltung gemacht - hat auch zur zurückhaltenden Beurteilung der WOV beigetragen: Es hat sich gezeigt, dass die Politik sich schwer tut, ein konsistentes Zielsystem aufzustellen, wie es von der WOV und allen mittel- und langfristigen Planungen vorausgesetzt wird.

27 Von der Information zur Kommunikation

Die verstärkten Anforderungen im Bereich der Information bzw. der Kommunikation haben ihre Auswirkungen auch in der Stadt St.Gallen. Dieser Prozess wird weitergehen und nächste Schritte (Internet, Umsetzung Kommunikationskonzept) werden derzeit bearbeitet. Obwohl Bürgerfreundlichkeit schon seit Jahrzehnten als Leitlinie gilt und aufgrund der mittelstädtischen Verhältnisse und der direkten Demokratie die Entfernung zum Bürger und zur Bürgerin nicht so gross ist wie andernorts, hat die aktuelle Diskussion doch einige Schwachstellen in der Beziehung zur Bürgerschaft aufgedeckt und das Verhalten in wichtigen Bereichen verändert. Beispiele dafür sind der Einbezug der Bewohner und Bewohnerinnen auf Quartierebene (Tempo 30, Linienführungen Verkehrsbetriebe, Kompostierungsanlagen, Wertstoffsammelplätze, Kinderspielplätze, Elternmitwirkung in der Schule, Zukunftswerkstatt Lachen) oder auch der bürgernahe Einsatz von Kontaktbeamten der Stadtpolizei.

Die Suche nach neuen Formen der Zusammenarbeit war vielleicht eine der wichtigsten Änderungen in neuer Zeit. Der Wandel im generellen Kommunikationsverständnis von der Einweginformation hin zur Kommunikation war entscheidend. Bei grösseren Bauvorhaben gehen die Bestrebungen dahin, Projekte nicht nur mit einzelnen privaten Partnern, sondern mit mehreren gleichzeitig zu realisieren. Beim Aufbau solcher Netzwerke übernehmen städtische Stellen wichtige Funktionen (Wirtschaftsförderung, Stadtplanung, Bauberatung, Informationsdienst).



3 Die Diskussion um die „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“

31 Ziele und Instrumente der WOV

Die „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WOV) ist ein Modell der Verwaltungsführung⁵, welches zum Teil ältere, teils neuere Vorschläge der Managementlehre auf die öffentliche Verwaltungsführung zu übertragen versucht. Es ist die schweizerische Variante der internationalen NPM-Debatte (New Public Management), wobei im Folgenden diese beiden Begriffe deckungsgleich verwendet werden. Die wesentlichen Merkmale und Ziele der WOV bzw. des NPM sind:

„Im *strategischen* Sinne bedeutet NPM eine klarere Zielorientierung der Verwaltungstätigkeit durch eine verstärkte Ausrichtung an politisch definierten Wirkungszielen, deren Erreichung mittels Indikatoren überprüfbar gemacht werden.

Im *operativen* Sinne bedeutet NPM eine Entformalisierung von Abläufen und globalisierte Ressourcenzuteilung an „Dienstleistungszentren“ mit erhöhter Ergebnisverantwortung und erweiterter Autonomie.

Im *kulturellen* Sinne schliesslich bedeutet NPM die Entwicklung von mehr Kommunikationsfähigkeit der Verwaltung nach innen und nach aussen, mehr Unternehmergeist und die Bereitschaft zu permanenten Lernprozessen, welche dem raschen Wandel der Verwaltungsumwelt Rechnung tragen“⁶

Dies sind auf den ersten Blick einleuchtende und attraktive Argumente, denen in dieser abstrakten Form kaum widersprochen werden kann und die in einer Zeit anhaltender Defizite in den öffentlichen Haushalten auch deshalb auf fruchtbaren Boden fielen, weil von der WOV jeweils direkt oder indirekt auch ein markanter Beitrag zur Gesundung der öffentlichen Finanzen in Aussicht gestellt wurde.

⁵ Grundlegend für die schweizerische Diskussion sind:

Schedler Kuno, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern 1995;

Philippe Mastronardi/Kuno Schedler; New Public Management in Staat und Recht, Bern 1998

⁶ Hablützel/Weil (1998); Kulturbewusste Verwaltungsmodernisierung, Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Band 10



Etwas konkreter werden die Vorschläge der WOV, wenn man ihre Merkmale⁷ betrachtet:

- Kunden- und Bürgerorientierung
- Kostensenkungs- und Effizienzdruck
- Wirkungs- statt Inputsteuerung
- Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen
- Trennung der Funktionen des Leistungsträgers und des Leistungsfinanzierers
- Schaffung konzernähnlicher Strukturen
- Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Aufgaben der Leistungserbringer
- Wettbewerb über interne Märkte, Auswärtsvergabe und Privatisierung
- Umfassende Wirkungs- und Ordnungsmässigkeitsprüfung
- Förderung nicht-monetärer Leistungsanreize und des Leistungslohns

Die meisten dieser Ideen sind nicht neu und haben schon früh Eingang in die Verwaltungstheorie und –praxis gefunden. Jeder dieser Gedanken enthält einen wahren Kern. Es ist daher auch unbestritten, dass - im Einzelfall und in „richtiger Dosis“ eingesetzt - diese Ideen für eine bessere Verwaltung nutzbar gemacht werden können. Die Probleme liegen jedoch – wie meistens - im Detail und in der konkreten Umsetzung.

Neu am Vorschlag der WOV ist insbesondere die Kombination all dieser Instrumente zu einem formellen System und dessen konsequente Umsetzung. Die zentrale Frage lautet, ob dieses System so funktionieren kann und ob sich damit bessere Ergebnisse bzw. Wirkungen erzielen lassen. Aus theoretischen Überlegungen, aber auch aus praktischer Sicht, gibt es daran berechtigte Zweifel.

32 Allgemeine Erfahrungen und Entwicklungen

Im Verlauf der nun seit über fünf Jahren anhaltenden Diskussion haben sich Theorie und Praxis der WOV wesentlich geändert. Einzelne Elemente wurden fallen gelassen oder ihre Bedeutung relativiert. Während zu Beginn die WOV als "ein in sich stimmiges Ganzes"⁸ darge-

⁷ Buschor Ernst, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, zitiert nach Grünenfelder Peter, Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Bern 1997, S. 32

⁸ z. B. Schedler (1995), S. 20 oder Grünenfelder (1997), S. 33



stellt wurde, ist seither zunehmend erkannt worden, dass das Modell auf die unterschiedlichen, konkreten Situationen angepasst werden muss. Während zu Beginn empfohlen wurde⁹, das bisherige Budget nach dem Modell der kantonalen Finanzdirektoren durch "Produktbudgets" zu ersetzen, werden Produktbudgets nun nicht mehr als Ersatz, sondern als Ergänzung des bisherigen, auf bewährten Grundsätzen des Finanzrechtes aufgebauten Budgets verstanden¹⁰. Auch andere, zu Beginn als grundlegend erachtete Ideen stehen plötzlich nicht mehr im Vordergrund. So werden die scharfe Trennung von Strategie (WAS = Sache der Politik) und der Ausführung (WIE = Aufgabe der Verwaltung) ebenso wie die Schaffung von ökonomischen Anreizen für den Einzelnen z.B. von Mastronardi nur noch als fakultative Elemente betrachtet.¹¹ Auch die Zerlegung der Verwaltung in Konzernbetriebe mit relativ grosser Autonomie erscheint angesichts der damit verbundenen Koordinationsprobleme für mittlere und kleinere Gemeinwesen immer weniger als gangbarer Weg.

Als zentral bzw. notwendig werden nach wie vor die folgenden Elemente erachtet:¹²

- die Besteller-Ersteller-Beziehung zwischen Departement und Amt
- die Produkte- und die Kundenorientierung des Verwaltungshandelns
- der Leistungsauftrag und das Globalbudget
- das Controlling mittels Wirkungsindikatoren
- die marktnahen Anreizsysteme.

Mindestens diese Elemente sind nach Auffassung der WOV zu realisieren, um den von der WOV erhofften selbststeuernden Prozess in Gang zu halten.¹³

Das WOV-Modell wurde bereits relativ stark auf schweizerische Verhältnisse angepasst und es zeigt sich auch in der Praxis, dass verschiedene Wege gegangen werden. Dies ist auch nicht erstaunlich, denn es liegt eigentlich auf der Hand, dass die Beurteilung der Chancen

⁹ Stalder Kurt, Neues Rechnungsmodell und NPM, Anpassungsmöglichkeiten und Anpassungsbedarf an ein neues Steuerungssystem, Finanz- und steuerpolitische Mitteilungen Nr. 63/März 1995

¹⁰ Schedler in Mastronardi/Schedler (1998), S. 138

¹¹ Mastronardi in Mastronardi/Schedler (1998), S. 59

¹² ebenda, S. 59

¹³ ebenda, S. 59



und Gefahren der WOV vom politischen Umfeld und der Grösse und den Aufgaben eines Gemeinwesens abhängig ist.

Ein Überblick über den Stand der Reformen in der Schweiz würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen. Aber ein Blick auf zwei Städte, die sich intensiv mit der Umsetzung dieser Theorie befasst haben, ist dennoch aufschlussreich.

In der **Stadt Bern** wurde im September 1994 ein Reformprozess unter dem Titel „Neue Stadtverwaltung Bern (NSB)“ gestartet, der zum grössten Teil die Vorschläge der WOV lehrbuchmässig übernahm. Im Mai 2000 unterbreitete die Exekutive der Stadt Bern dem Parlament einen Bericht¹⁴, in dem offen und transparent eine Erfolgskontrolle vorgelegt wurde. Im Wesentlichen lässt sich diese Beurteilung wie folgt zusammenfassen:

- **Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit:** Eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit war nie ein explizites Ziel des Reformprozesses und lässt sich auch nicht nachweisen. „Die versuchsbedingten administrativen Mehraufwendungen haben zur Zeit gewisse negative Effekte auf die Wirtschaftlichkeit ... Ebenfalls nicht optimal ist der nach wie vor zu hohe Aufwand für die Bereitstellung der Führungsinformationen. Hier ist anzufügen, dass die Parallelität von traditioneller und neuer Verwaltungssteuerung und die damit verbundenen Doppelspurigkeiten ebenfalls zu Mehraufwand führt und Reibungsverluste erzeugt.“¹⁵ Dennoch wird positiv erwähnt, dass NSB zu einer weiteren Steigerung des Kostenbewusstseins in der Verwaltung geführt hat und das Ziel damit teilweise erreicht wurde.
- **Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden:** In diesem Bereich wird festgestellt, dass die Ziele tendenziell nicht erreicht werden. Die Mitarbeitenden der sieben Pilotabteilungen beurteilen die Auswirkungen von NSB sehr unterschiedlich. „Fast die Hälfte aller Befragten (46 Prozent) ist der Ansicht, Leistungsdruck und Stress hätten zugenommen. Auch sei die Umständlichkeit der Arbeitsabläufe gestiegen.“¹⁶

¹⁴ Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform in der Stadt Bern, Das Berner Modell, Vortrag des Gemeinderates an den Stadtrat, Mai 2000

¹⁵ ebenda, S. 35

¹⁶ ebenda, S. 36



- Kundenorientierung: Diese konnte durch die neuen Instrumente und die damit verbundenen Produkt- und Zieldefinition sowie organisierte Rückmeldungen verbessert werden.
- Grösserer Handlungsspielraum für die Verwaltung: Positiv wird vermerkt, dass eine Verlagerung von betrieblichen Kompetenzen zu Gunsten der Pilotabteilungen stattgefunden habe und die Abteilungen vor allem im Finanzbereich neue Spielräume eröffneten. Das Kader vermisste vor allem erweiterte Handlungsspielräume im Personalbereich und beim Abschluss von Mietverträgen.
- Bessere strategische Führung auf politischer Ebene: Auch hier wird festgestellt, dass sich durch die neuen Instrumente die Transparenz für die politischen Behörden erhöht hat und die Ziele teilweise erreicht wurden. „Allerdings bereiten die als noch zu detailliert eingestuften Informationen gewisse Schwierigkeiten: Der sehr hohe Detaillierungsgrad der Informationen, insbesondere zu den Kosten und den Produkten, erschweren es, eine Gesamtbewertung vorzunehmen und strategische Überlegungen anzustellen.“¹⁷

Insgesamt wird eine positive Gesamtbilanz gezogen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass registrierte Verbesserungen gegenüber früher stark durch die Ausgangslage beeinflusst sind und über den effektiven Leistungsstandard - etwa im Vergleich mit anderen Städten - nichts aussagen. Es überrascht auch, dass bezüglich tatsächlicher Kostenersparnisse bzw. Effizienzsteigerungen keine Vorgaben bzw. Aussagen gemacht werden. So bleibt es letztlich eine offene Frage, ob der Nutzen die Kosten¹⁸ tatsächlich übersteigt. Für einen wirkungsorientierten Ansatz ist dies ein eher ungewöhnliches Vorgehen.

¹⁷ Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform in der Stadt Bern, Das Berner Modell, Vortrag des Gemeinderates an den Stadtrat, Mai 2000, S. 40 f.

¹⁸ Es handelt sich immerhin um Kosten in Millionenhöhe, wobei die Leistungen des eigenen Personals (abgesehen von der internen Projektleitung) darin nicht eingeschlossen sind. Die Stadt Bern hat folgende Kredite gesprochen:

1994 für drei Pilotprojekte	477'000
1996 Verlängerung und Erweiterung des Versuches	1'555'000
2000 Vollständige Einführung der Reformen	2'760'000

Im Kanton St.Gallen beantragt die Regierung für die Einführung der WOV in elf Abteilungen und eine vierjährige Pilotphase Kredite von 16,4 Millionen Franken. Dazu kommen interne Kosten in gleicher Grössenordnung.



Auch in der Stadt **Winterthur** wurden umfangreiche Versuche durchgeführt. Wie in der Presse zu lesen war, haben die Produktbudgets in Winterthur teilweise zu grossen Verunsicherungen geführt und die erwünschten Ziele konnten nicht erreicht werden. Eine Seminararbeit der Universität Zürich ¹⁹ kommt anhand von drei ausgewählten WOV-Bereichen u.a. zu folgenden Schlüssen:

- Die Frage, ob sich marktwirtschaftliche Führungs- und Steuerungskonzepte erfolgreich auf ein politisch-administratives System übertragen lassen, kann in Winterthur selbst nach sechs Jahren Versuchs-WOV nicht schlüssig beantwortet werden.
- Bei einer Vielzahl der gesetzten Leistungsziele besteht kein direkter Zusammenhang mit den vorgegebenen Wirkungszielen. Anhand der definierten Leistungsindikatoren können deshalb keine Leistungs- resp. Effektivitätssteigerungen nachgewiesen werden.
- Auf Budgetebene lassen sich zwischen klassisch und WOV-geführten Verwaltungseinheiten keine Unterschiede ausmachen. Die Entwicklung der Aufwandüberschüsse von WOV-Verwaltungseinheiten zeigt keine Auffälligkeiten im Vergleich mit den Aufwandüberschüssen von klassisch geführten Verwaltungseinheiten.

Betrachtet man die Erfahrungen der beiden Städte, so lässt sich übereinstimmend Folgendes feststellen:

- Die Effizienzsteigerung der Verwaltung durch WOV ist bis heute unbewiesen. Dieser Nachweis ist unbestritten sehr schwierig zu führen, da dabei auch zwischen den einzelnen Instrumenten und Massnahmen unterschieden werden müsste. Aber dennoch ist von einem Verwaltungsmodell, welches den Anspruch der Wirkungsorientierung und höherer Effizienz erhebt, dieser Nachweis zu verlangen.
- Die einzelnen Instrumente stellen hohe Anforderungen an alle Beteiligten und die damit verbundenen Kosten sind erheblich. Die Verwaltungsabläufe werden tendenziell eher komplizierter und die Gefahr der Überregulierung ist offensichtlich.

¹⁹ Brupacher Markus/ Bühler Michael, Seminararbeit zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Stadt Winterthur; Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, Oktober 2000



- Viele Fragen im Bereich der Leistungsmessung, der Definition der Produkte und ihrer Verbindung mit Finanzkennzahlen sind noch ungelöst.
- Die Möglichkeiten der politischen Steuerung sind umstritten und haben dazu geführt, dass der zunächst als Verwaltungsreform gedachte Prozess durch Parlamentsreformen ergänzt werden muss.

Diese Probleme, denen in Kapitel 4 noch ausführlicher nachgegangen wird, werfen die Frage auf, weshalb trotz alledem die WOV auf Politikerinnen, Politiker und Verwaltungsleute eine so grosse Faszination ausüben konnte und immer noch ausübt.

33 Verwaltungsreformen im Spannungsfeld von Recht und Ökonomie

Seit Jahrzehnten bzw. Jahrhunderten prägten das Recht und die Juristen das Verwaltungshandeln. Es entstanden - verstärkt durch die Kräfte der Bürokratie - teilweise schwerfällige organisatorische Gebilde und Prozesse. Das NPM bzw. die WOV kann insofern als Versuch zur Dynamisierung und Flexibilisierung der Verwaltung verstanden werden. Dies dürfte einer der Gründe für das grosse Interesse an der WOV sein. Andererseits haben die Verbreitung von Managementlehren aller Art und die Verbesserungen, die sich für den Steuerzahler, die Politik²⁰ und auch für die Verwaltung²¹ aus der WOV ergeben sollen, ihren Teil dazu beigetragen.

33.1 Betriebswirtschaftliche Postulate und Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

Zentrale Prinzipien einer rechtsstaatlichen Ordnung sind die Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns und die Bindung an die Grundrechte. Art. 5 Abs. 1 der neuen Bundesverfassung bestimmt unter der Überschrift „Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns“ denn auch ausdrücklich: „Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht. Einer gesetzlichen Grundlage bedürfen namentlich Einschränkungen von Grundrechten. Dabei müssen schwerwiegende Einschränkungen im (formellen) Gesetz selber vorgesehen sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Die Verfassung hebt ausdrücklich auch die Bindung an die Grundrechte hervor.

²⁰ Vgl. Kap. 44.1

²¹ Vgl. Kap. 44.2



Diese Bindung gilt nicht nur für die eigentlichen Verwaltungsbehörden, sondern für jede Person oder Organisation, welche staatliche Aufgaben wahrnimmt (Art. 35 Abs. 2 BV). Zwar verlangt die Verfassung mit Bezug auf den Grundsatz der Gesetzmässigkeit nicht, dass sämtliche Regelungen auf der Stufe des (formellen) Gesetzes getroffen werden müssen. Sie schliesst auch offene Formulierungen der Rechtsnormen oder unterschiedliche Regelungsdichten nicht aus. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass in der Rechtswirklichkeit teilweise schwerfällige Normierungen und komplizierte Verfahren entstanden sind. NPM bzw. WOV mit ihren betriebswirtschaftlich motivierten Forderungen nach einer Aufhebung von Rechtsregeln im Verhältnis Staat-Bürger, Trennung von strategischen und operativen Belangen, flachen Hierarchien und Wettbewerb innerhalb der Verwaltung oder mit Privaten ist eine Reaktion auf solche Entwicklungen, die teilweise durch die Kräfte der Bürokratie noch verstärkt worden sind. Es ist unschwer zu erkennen, dass damit jedoch eine Spannungslage zwischen Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns und Forderungen von NPM- bzw. WOV-Modellen entstanden ist. So ist in der Literatur denn auch festgehalten worden, dass solche Modelle mit den von der Verfassung vorgegebenen Grundsätzen in Konflikt geraten, wenn

- es allgemein an der nötigen rechtlichen Grundlage für staatliches Handeln fehlt,
- durch eine allzu starke Rücknahme der Regulierungsdichte die Rechtssicherheit, die Rechtsgleichheit und die demokratische Mitwirkung nicht mehr hinreichend gewährleistet sind,
- das Gleichgewicht der Gewalten nachhaltig gestört wird,
- Anreizsysteme im Personalbereich oder kommerzielle Tätigkeiten zur Beeinträchtigung des Gleichbehandlungsgebots oder der Wirtschaftsfreiheit führen,
- der Rechtsschutz auf Grund einer allzu starken finalen Gesetzgebung, einer Aufweichung von Verfahrensgarantien oder des Einsatzes von vertraglichen Handlungsformen in ungeeigneten Bereichen verletzt wird.²²

²² Urs Bolz/Andreas Lienhard, Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, ZBI 2001, S. 5



Die Diskussion in diesen Spannungsbereichen kann im Rahmen dieses Berichts nicht nachgezeichnet werden. Festhalten lässt sich aber, dass NPM- bzw. WOV-Modellen durch die Verfassung zwingende Grenzen gesetzt sind. Übereinstimmung besteht weitgehend darin, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht WOV-Elemente eher dort eingesetzt werden können, wo der Staat als Leistungsstaat in Erscheinung tritt. Im hoheitlichen Bereich hingegen bestehen weiterreichende rechtliche Einschränkungen. Zahlreiche Fragen sind aber nach wie vor offen und werden kontrovers diskutiert. Die NPM- bzw. WOV-Diskussion hat einerseits zu einer verstärkten Diskussion der zentralen rechtsstaatlichen Grundsätze beigetragen. Sie hat andererseits aber auch bewirkt, dass den Handlungsmöglichkeiten, welche die Verfassung durchaus offen hält, vermehrt Beachtung geschenkt wird. So ist denn auch in der Literatur darauf hingewiesen worden, dass NPM keinen Freiraum gibt, „weniger“ an das Recht gebunden zu sein. Es besteht aber durchaus die Möglichkeit, die Freiräume, welche die Verfassung bietet und die der demokratische Gesetzgeber - gerade auf Grund der NPM- bzw. WOV-Diskussion - geöffnet hat, zweckmässig zu nutzen²³. So lässt sich denn auch feststellen, dass sich rechtliche und wirtschaftliche Standpunkte im Laufe der NPM- bzw. WOV-Diskussion in nicht unerheblichem Masse angenähert haben.²⁴

Zur Illustration möglicher Rechtsprobleme auf Gemeindeebene kann etwa auf folgende Fragestellungen hingewiesen werden:

- *Grundsatz der Gesetzmässigkeit:* Im Bereich der Gesetzgebung stellt sich die Frage, wie detailliert etwa Reglemente zu formulieren sind und was unter dem Begriff eines „hinreichend bestimmten Rechtssatzes“ zu verstehen ist. Ganz deutlich hat sich dies z.B. bei der neuen Bauordnung gezeigt. Auf Gemeindeebene stellt sich aber auch das Problem, inwieweit - zur Generierung eigener Einnahmen - Dienststellen als Anbieter von Dienstleistungen in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Anbietern auftreten sollen (z.B. Energieberatung, Gartenbauamt, Strasseninspektorat, Informatik).

²³ Urs Bolz/Andreas Lienhard, Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, ZBI 2001, S. 9

²⁴ vgl. auch Hans-Jakob Mosimann, New Public Management zwischen theoretischem Programm und praktischer Umsetzung, ZBI 2000, S. 350.



- *Grundsatz der Gewaltentrennung:* Wenn die Steuerung der Verwaltung vor allem über die Definition der zu erreichenden Ziele erfolgen soll, setzt dies voraus, dass die Regelung der Einzelfragen an die Exekutive delegiert wird. Dies ist dann problemlos, wenn die Wahl und der Einsatz der notwendigen Massnahmen und Mittel unproblematisch und unumstritten sind. In der politischen Diskussion ist jedoch sehr oft gerade die Wahl der richtigen Massnahmen kontrovers und eine Delegation an Exekutive oder Verwaltung ist in solchen Fällen problematisch.
- *Demokratie:* Eng verbunden mit der Frage der Gewaltentrennung stellt sich mit der verstärkten Delegation von Aufgaben an die Verwaltung auch die Frage der demokratischen Gestaltungsrechte. Es ist wohl unzweifelhaft, dass die aus dem angelsächsischen - und damit der Staatsform der indirekten Demokratie - importierte Idee von Volksbefragungen kein Ersatz für die Instrumente der direkten Demokratie sein kann.
- *Rechtsgleichheit:* Vor allem im hoheitlichen Bereich des Staates stehen die Vorschläge des NPM bzw. der WOV in Konflikt mit dem zentralen Gebot der Rechtsgleichheit. „So steht die Rechtsgleichheit beispielsweise der Forderung entgegen, wonach Baubewilligungen einer Gemeinde durch eine Mehrzahl von Ingenieurbüros vergeben werden sollen. Diese würden überdies aus Gründen des Wettbewerbs um Kunden (d.h. Bauherren) versucht sein, eine möglichst bauherrenfreundliche Praxis zu entwickeln und dabei Gefahr laufen, die Abwägung zwischen den Einzelinteressen des Gesuchstellers und den öffentlichen Anliegen des Raumplanungsrechtes sowie den Ansprüchen der Nachbarn zu vernachlässigen.“²⁵

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im rechtlichen Bereich trotz gewisser Annäherungen zentrale Fragen noch zu beantworten sind.

33.2 Der Trend zur Ökonomisierung der Gesellschaft

Verwaltungsreformen gibt es, seit es Verwaltungen gibt. Es liegt auf der Hand, dass die einzelnen Reformen jeweils den Zeitgeist widerspiegeln. Von daher ist es nicht überraschend, dass einer der stärksten Trends in der heutigen Gesellschaft, die Ökonomisierung der Ge-

²⁵ Mastronardi in: Mastronardi/Schedler (1998), S. 78



sellschaft, auch bei den aktuellen Reformbestrebungen eine wichtige Rolle spielt. Dies kommt in der starken Betonung der betriebswirtschaftlichen Aspekte und dem Tenor der „Effizienzsteigerung“ deutlich zu Ausdruck. Selbstverständlich gehören eine wirtschaftliche Leistungserbringung und die Suche nach besseren Kosten-/Nutzenverhältnissen zu den Daueraufgaben von Politik und Verwaltung - problematisch wird dies allerdings, wenn ökonomische Aspekte zur wichtigsten oder gar alleinigen Maxime des staatlichen Handelns werden. Im Folgenden sollen deshalb einige Gedanken geäußert werden, welche die These der Ökonomisierung des Staates durch die WOV stützen können.

Durch die teilweise sehr unkritische Übernahme von Begriffen aus der Privatwirtschaft werden Bilder und Methoden verwendet, die für den politischen Prozess weder zutreffend noch hilfreich sind. Dies gilt bereits für den Terminus des „Staates als Unternehmung“. Es ist unbestritten, dass der Staat zum Teil Leistungen erbringt, die unter betriebswirtschaftlichen Aspekten untersucht werden können. Einzelne Prozesse können auch problemlos mit Instrumenten der Privatwirtschaft optimiert werden. Aber dennoch verlaufen die zentralen politischen Prozesse - nämlich die Prozesse der Zielfindung und der Entscheidungen - anders als in der Privatwirtschaft: Es wäre schlicht undenkbar, dass in der Geschäftsleitung einer Privatfirma dauerhaft Mitglieder mit völlig unterschiedlichen Interessen und Weltanschauungen sitzen würden. In der Politik ist dies aber der Fall und daher können politische Entscheidungen unmöglich gleich effizient gefällt werden. Die ausschliessliche Anwendung des Kriteriums der Effizienz ist für politische Entscheidungen und - teilweise auch für andere Prozesse - falsch.

Auch auf anderen Gebieten verleitet das Bild des Staates als Unternehmung zu falschen Schlüssen: In der Finanzpolitik wird zuweilen das Argument angeführt, dass „der Staat nicht mehr ausgeben dürfe/könne, als er einnimmt“. So verständlich diese Aussage aus privatwirtschaftlicher Sicht erscheint, so falsch und verhängnisvoll ist dieses Argument aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Ganz abgesehen davon, dass es auch in der Privatwirtschaft Zyklen der Kreditaufnahme und der Kreditrückzahlung gibt.

Das falsche Bild des Staates als Unternehmer findet seine Fortsetzung im modernen Beamten/Angestellten, der sich als „Unternehmer“ verstehen soll. Es sei wiederum unbestritten, dass Beamte und Angestellte innovativ, aufgeschlossen und bürgerorientiert sein sollen. Aber deswegen sind sie noch keine Unternehmer, deren entscheidendes Merkmal die Über-



nahme von Risiken ist und die deshalb auch mit Risikoprämien bzw. Gewinnen entschädigt werden. Dieses falsche Verständnis hat denn auch zu so unverständlichen Vorschlägen wie der „Erfolgsbeteiligung“ im öffentlichen Dienst geführt.²⁶ Auf dem gleichen ökonomistischen Missverständnis beruht das von der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung empfohlene Anreizsystem der dezentralen, eigenen Reservenbildung.²⁷ Offenbar wird angestrebt, dass Staatsangestellte in erster Linie über monetäre Anreize motiviert werden sollen.

Von dieser Sicht des Staates als Unternehmung ist es dann nur noch ein kleiner Schritt zur Organisation der staatlichen Aufgaben über dezentrale Konzernstrukturen, wo alle Einheiten ihre eigenen Interessen verfolgen. Je nach Staatsebene und je nach Aufgabenstellung kann dies für einzelne Gebiete durchaus ein Lösungsansatz sein. Aber macht dieser Ansatz auch auf Gemeindeebene Sinn? Oder soll der Staat/die Stadt bewusst in „Einzelteile“ zerlegt werden, die ihrerseits allein nach Effizienzkriterien funktionieren sollen? Dabei wird übersehen, dass es in unserer individualistischen Gesellschaft gerade die zentrale Aufgabe der Politik ist, das Gemeinsame zu betonen und bewusst einen Ausgleich zwischen den einzelnen Interessen herbeizuführen.

Die Beschreibung der staatlichen Leistungen als „Produkte“ ist ebenfalls fragwürdig. Es gehört gerade zu den zentralen Merkmalen der wichtigsten staatlichen Leistungen, dass sie zumindest im Bereich der hoheitlichen Verwaltung durch Marktprozesse nicht hergestellt werden können (z.B. Rechtssicherheit, Verteilungsfunktion, Integrationsfunktion).²⁸

Ebenfalls in die Richtung der Monetarisierung aller Beziehungen geht die Vorstellung des „Bürgers als Kunden“. Es ist unbestritten, dass die Verwaltung ihre Leistungen auf die Bedürfnisse des Bürgers/der Bürgerin auszurichten hat. Mit der Verwendung des Kundenbegriffes wird die Beziehung zum Bürger/zur Bürgerin auf eine reine Geschäftsbeziehung reduziert. Dabei ist der Bürger mehr als ein Kunde eines Geschäftes, er ist gleichzeitig auch „Eigentü-

²⁶ Im Kanton Zürich wird die Gewährung des Stufenanstieges bei den Löhnen in einer Weise mit dem Rechnungsabschluss verknüpft, dass selbst die NZZ dazu schreibt: „In Wirklichkeit aber untergräbt der Regierungsrat das leistungsorientierte Lohnsystem, indem er immer wieder den Lohnstufenaufstieg, wie ihn die Verordnung als Honorierung für gute Leistungen in Aussicht stellt, verzögert oder aussetzt.“ (NZZ 11. Mai 2001, S.45)

²⁷ vgl. dazu Kap. 44.13 und 44.23

²⁸ vgl. dazu auch Kapitel 44.12



mer“ des Staates; d.h. er steht noch über dem Kunden. Von der Kundschaft eines Unternehmens wird nicht erwartet, dass sie auch im Interesse des Unternehmens denkt und Verantwortung für das Unternehmen übernimmt. Genau dies ist jedoch die Aufgabe des Eigentümers und auch des Staatsbürgers.

Nochmals: Verschiedene Begriffe und Ideen aus der Betriebswirtschaft lassen sich auch auf das staatliche Handeln übertragen. Es spricht auch nichts dagegen, dass in Bereichen, die in markttypischen oder zumindest marktähnlichen Verhältnissen operieren, ein neues Verhältnis gefunden werden muss zwischen den regelnden Tätigkeiten des Staates und der eigentlichen Leistungserstellung. In ihrer Gesamtheit und in einem ökonomistisch geprägten Umfeld besteht jedoch die Gefahr, dass die Eigenheiten des staatlichen Handelns zu wenig beachtet werden. Dies gilt es zu bedenken, wenn es um Verwaltungs- und Staatsreformen geht. Politik darf sich nicht allein auf Effizienzkriterien und das Fördern von Marktbeziehungen reduzieren lassen. Die neu entstandene Diskussion um den Service public zeigt deutlich, dass dieser Weg gefährlich wäre.



4 Die differenzierte Haltung der Stadt gegenüber der WOV

Stadtrat und Verwaltung haben sich von Beginn weg intensiv mit den Thesen der WOV auseinandergesetzt und versucht, die konkreten Vorschläge der WOV mit den Gegebenheiten einer Mittelstadt im rechtlichen und politischen Umfeld der Schweiz zu verbinden. An Kader-tagungen wurden diese Thesen bereits 1995 zur Diskussion gestellt. Auch die Geschäftsprüfungskommission hat sich wiederholt mit diesen Fragen auseinandergesetzt: Auf einer Reise nach Tilburg liess sie sich zudem an Ort und Stelle über einen der bekanntesten Reformprozesse in Europa orientieren. Die Diskussion zeigte, dass die Übertragung von Modellen aus einem völlig anderen politischen Umfeld (z.B. weniger direkte Demokratie, mehr Zentralstaat) höchst problematisch ist. An Tagungen der GPK im Frühjahr 2000 sowie im März 2001 wurde versucht, aus den Erfahrungen der Städte Luzern und Winterthur zu lernen.

4.1 Stellungnahme des Stadtrates anlässlich der Erheblicherklärung des Postulates

Im Rahmen der Erheblicherklärung des Postulates vom März 1997 hat der Stadtrat die Entwicklung bis zu jenem Zeitpunkt wie folgt zusammengefasst:

1. Der Stadtrat hat sich frühzeitig und intensiv mit den Thesen der WOV - unter anderem an einer ganztägigen Sitzung im April 1995 - auseinandergesetzt. Im Juni 1995 fand auch eine Aussprache mit der GPK über die WOV statt; dabei stimmte die GPK den Absichten des Stadtrates im wesentlichen zu. Im Dezember 1995 wurde das Kader der Stadtverwaltung erstmals orientiert und im März 1996 fand ein Kadertag statt, an dem ebenfalls die WOV im Zentrum stand. Referenten aus verschiedenen Verwaltungsabteilungen äusserten sich zum Thema und der Verwaltungsdirektor des Kantonsspitals orientierte über die Erfahrungen mit dem dort angewendeten Globalkreditsystem. Es ist also keineswegs so, dass - wie im Postulatstext suggeriert wird - einzelne Amtsstellen "unkoordiniert und ohne fachliche Unterstützung" begonnen hätten, sich mit dem Thema zu befassen. Vielmehr waren und sind alle Dienststellen aufgerufen, in ihrem Bereich nach möglichst effizienten Lösungen zu suchen und Eigeninitiative zu entwickeln und es wurde vom Stadtrat durchaus koordinierend eingewirkt und fachliche Unterstützung beigezogen.

Zu den Aufgaben einer Dienststelle gehört heute auch die Beschäftigung mit den Thesen der WOV. Aber daraus zu schliessen, der ganze Prozess der Verwaltungsentwicklung gehe un-



koordiniert vor sich, ist unzutreffend. Allerdings versucht der Stadtrat, sich auf wesentliche Weichenstellungen zu beschränken und die Eigeninitiative der Abteilungen und Dienststellen nicht zu behindern. Das ist in St.Gallen seit Jahren gelebte Verwaltungskultur - und dies nicht erst seit dem Aufkommen der WOV.

2. Welche Haltung nimmt der Stadtrat gegenüber der WOV ein? Eine detaillierte Auseinandersetzung soll im Postulatsbericht erfolgen, an dieser Stelle deshalb nur einige Stichworte.

a) Es gibt schon heute kein einheitliches WOV-Modell mehr - verschiedene Wege werden beschritten. Dies ist verständlich, wenn man bedenkt, dass die WOV an sich keine neuen Ideen enthält, sondern sich aus verschiedenen bekannten Instrumenten zusammensetzt und allenfalls die Mischung als neu bezeichnet werden kann. Deshalb gibt es auch kein einfaches JA oder NEIN zur WOV. Eine Antwort kann nur differenziert ausfallen.

b) Viele der WOV-Ideen sind in der Stadt in der einen oder anderen Form schon realisiert:

- Wichtige Bereiche sind als Unternehmungen organisiert oder ausgegliedert (VBSG, Stadtwerke, VRSG)
- Der Kontenplan enthält viele eigentliche "Kostenstellen", vor allem in den Spezialfinanzierungen.
- Die Finanzverantwortung liegt gemäss Finanzreglement bei den Dienststellen. Mit Ausnahme einiger Querschnittfunktionen (Personal / EDV / Finanzen) erfüllen die Dienststellen ihre Aufgaben weitgehend autonom.
- Der Grundsatz "Führen mit Zielsetzungen" steht seit Jahren im Zentrum der Führungsausbildung.
- Das Personalrecht wurde erst kürzlich revidiert und der Beamtenstatus weitgehend abgeschafft.
- Die Stärkung der Schulleitungen im Rahmen der neuen Schulbehördenorganisation.
- Globalbudgets im Subventionsbereich (Kultur, Soziales) haben eine lange Tradition.



All diese Beispiele zeigen, dass die WOV für St.Gallen kein Neuland ist. Es geht vielmehr um eine Optimierung und Verbesserung des heutigen Systems.

c) Verschiedene Ideen der WOV können und sollen umgesetzt werden. Dazu gehören:

- der Ausbau von Kostenrechnungen
- die Bildung von Indikatoren und damit eine bessere Leistungsbeurteilung
- die Prüfung von Auslagerungen/Privatisierungen von Fall zu Fall
- Vergleiche mit anderen Verwaltungen (Benchmarking)

Eine höhere Flexibilität in der Mittelverwendung wurde auch durch die auf das Budget 1997 vollzogene Verdichtung des Kontenplans erreicht. In den Legislaturzielen, die dem Grossen Gemeinderat in diesem Sommer vorgelegt werden, sind weitere Massnahmen enthalten. Auch der Geschäftsbericht wird bereits dieses Jahr ein deutlich anderes Gesicht haben. Insofern hat die WOV ihre Spuren auch in der Stadt hinterlassen.

Der Stadtrat hat ausserdem - noch im alten Jahr - eine Arbeitsgruppe beauftragt, im Zusammenhang mit allfälligen ISO-Zertifizierungen auch grundsätzliche Fragen des Qualitätsmanagements innerhalb der Stadtverwaltung zu überprüfen.

d) Aber es gibt auch Punkte in der Theorie der WOV, zu denen der Stadtrat NEIN gesagt hat.

- Dazu gehört etwa die Auffassung, dass es möglich sei, ein Gemeinwesen in der Gröszenordnung der Stadt St.Gallen ausschliesslich über den Output, resp. über Leistungsvereinbarungen zu steuern. Outputsteuerung/Leistungsaufträge sind sehr schöne Begriffe - aber leider oft unklar. Die Schwierigkeiten, die mit der Formulierung derartiger Leistungsaufträge verbunden sind, werden oft unterschätzt. Notwendig ist deshalb sowohl eine Steuerung über die Ressourcen (Personal, Finanzen, rechtliche Vorschriften) als auch über die Ziele (d.h. den Output).
- Mit der Output-Steuerung verbunden ist auch die Frage der Konzernstrukturen. Die WOV schlägt bekanntlich vor, die Verwaltung in relativ autonome Einheiten aufzuteilen, die über ein umfangreiches Berichtssystem von der Zentrale aus gesteuert werden. Das erscheint aus der Sicht einzelner Dienststellen vielleicht noch als attraktiv. Aber es stellt sich die Frage, ob es auch sinnvoll und effizient für die Verwaltung als ganzes ist. Soll z.B.



das Personalrecht dezentralisiert werden? Hat in der EDV eine einheitliche Strategie nicht Vorteile? Soll jede Dienststelle für die Miete von Verwaltungsräumen, für Baufragen usw. selbst zuständig sein? In einem Gemeinwesen in der Grösse unserer Stadt ist die zentrale Wahrnehmung der erwähnten Aufgaben auch im Sinne einer effizienten Dienstleistung vorteilhafter. Natürlich kann diese Frage wegen einer anderen Grössenordnung z.B. im Falle eines Zentralstaates, bei öffentlichen Grossbetrieben wie SBB, PTT oder in einem grossen Kantonsspital ganz anders beurteilt werden.

42 Im Zusammenhang mit der WOV realisierte Neuerungen

In Übereinstimmung mit dieser differenzierten Beurteilung wurden in den letzten Jahren verschiedene Neuerungen eingeführt, welche in Einklang mit den Intentionen der WOV stehen bzw. zum Teil durch diese Theorie angeregt oder deren Umsetzung durch sie erleichtert wurden:

1995 Verlagerung der Unterhaltsarbeiten in die Laufende Rechnung

Für Strassenunterhaltsarbeiten zwischen 200'000 und 500'000 Franken waren bis zu jenem Zeitpunkt Vorlagen an den Grossen Gemeinderat erforderlich. Obwohl in erster Linie finanzpolitisch motiviert, wurde mit dieser Massnahme eine stärkere „Trennung von operativer und strategischer Führung“ und eine Verwesentlichung der Entscheidungsabläufe erreicht.

1996 Neuer Geschäftsbericht; Leistungsbeschriebe und Kennzahlen

Als eine der wesentlichsten Stärken der WOV erkannte der Stadtrat die postulierte stärkere Verbindung von Finanzen und erbrachten Leistungen. Bis 1996 enthielt der städtische Geschäftsbericht praktisch keine Finanzkennzahlen. Diese waren - im Wesentlichen aber auf den Gesamthaushalt bezogen - nur im Bericht zur Rechnung zu finden. Auch wurde erkannt, dass die erbrachten Leistungen von den einzelnen Abteilungen und Dienststellen gegen aussen nur ungenügend kommuniziert wurden. Aus diesen Gründen wurde der Geschäftsbericht neu gestaltet:

- Bei jeder Dienststelle werden einleitend die erbrachten Leistungen umschrieben.



- Für einen Zeitraum von drei Jahren werden die finanziellen und personellen Ressourcen in einer knappen Übersicht dargestellt.
- Ebenfalls für drei Jahre werden die verfügbaren Leistungskennzahlen dargestellt.

Dabei waren sich Stadtrat und Verwaltung von Anfang an bewusst, dass die Qualität dieser Kennzahlen laufend verbessert werden muss. Aber bereits mit dem Geschäftsbericht 1996 wurde ein Kennzahlen-Set veröffentlicht, das im Vergleich mit eigentlichen WOV-Städten durchaus bestehen kann, vor allem weil in St.Gallen für alle Dienststellen Kennzahlen veröffentlicht werden und nicht nur für einzelne „Pilotprojekte“. Die Kennzahlen umfassen einerseits finanzielle als auch Leistungskennzahlen. Besonders interessant sind beispielsweise die Kennzahlen

- über die Kosten des Strassenunterhalts
- der Liegenschaftenverwaltung
- über das Baubewilligungsverfahren
- im Entsorgungsbereich
- im Schulbereich
- im Bäderbereich.

Relativ weit fortgeschritten in diesem Bereich sind auch die Geschäftsberichte der Betriebe, die bereits heute über ein ausgebautes Kennzahlensystem verfügen. Es sei insbesondere auf den Geschäftsbericht der Verkehrsbetriebe hingewiesen, der bezüglich Kennzahlen kaum Wünsche offen lässt.

Mit dem neugestalteten Geschäftsbericht wird dem Grossen Gemeinderat ein Instrument zur Verfügung gestellt, welches es ermöglicht, die Leistungen und Wirkungen der Verwaltung besser als bisher zu beurteilen. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Geschäftsbericht können frühzeitig Korrekturen/Änderungen am Leistungsangebot angebracht und im Budgetprozess umgesetzt werden. Der Geschäftsbericht stellt somit eine wichtige, „outputorientierte“ Ergänzung zum tendenziell eher „inputorientierten“ Budgetprozess dar.



1997 Verdichtung Kontenplan

Eine Kritik der WOV lautet, dass mit dem traditionellen Budget einerseits dem Parlament zuviel Detailinformationen²⁹ vorgelegt würden und andererseits die Verwaltung durch einen detaillierten Kontenplan zu stark eingeengt würde. Als Antwort darauf schlägt die WOV das Globalbudget vor, innerhalb dessen die einzelnen Kreditbeträge beliebig verschoben werden können. Der Stadtrat erachtete diesen Vorschlag weder als rechtlich zulässig³⁰ noch als zweckmässig. Mit einer Verdichtung des Kontenplans – in der Regel auf drei Stellen – wurde ein Mittelweg gefunden, der sich bisher bewährt hat: In der Kreditüberwachung, im Nachtragskreditwesen und bei den Differenzenbegründungen konnte der interne Aufwand reduziert werden.

1997/2001 Formulierung der Legislaturziele

Städtische Legislaturziele wurden erstmals für die Legislaturperiode 1993 - 1996 veröffentlicht. Obwohl schon damals darauf geachtet wurde, die Ziele überprüfbar zu formulieren, hat die Diskussion um die WOV gezeigt, dass prüfbare, im Idealfall sogar messbare Ziele von grosser Bedeutung sind. Ausserdem hat die WOV zu Recht die Bürger- bzw. Kundenorientierung ins Zentrum gerückt. Die Ziele sind also aus dem Blickwinkel der Bürgerschaft und im Hinblick auf die zu erreichenden Wirkungen zu formulieren. Auch wenn dies noch nicht überall befriedigend gelang, so hat die WOV doch die Aufmerksamkeit auf diesen Punkt gelenkt.

*1999 Erhöhung der Grenze für das obligatorische Referendum**2000 Erteilung von Rahmenkrediten*

Mit dem Ziel, den Parlamentsbetrieb von der Behandlung unbestrittener Vorlagen zu entlasten und die verwaltungsinternen Abläufe effizienter zu gestalten, wurde für den Unterhalt der Werkleitungen, des Kanalnetzes und des Strassenunterhalts die Möglichkeit von Rahmenkrediten geschaffen. Um pro Legislaturperiode in der Regel nur je einen Rahmenkredit beantragen zu müssen, musste deshalb die Grenze für das obligatorische Referendum er-

²⁹ Allerdings zeigt die Erfahrung in verschiedenen WOV-Experimenten, dass der Umfang und Detaillierungsgrad der Budget- und Controllingunterlagen massiv zunimmt.

³⁰ Die rechtliche Grundlage für die Einführung von Globalbudgets ist im Kanton St.Gallen erst mit dem Nachtrag zum Gemeindegesetz (ab 2001) geschaffen worden.



höht werden. Mit dem Erteilen des Rahmenkredites werden gleichzeitig die Eckpunkte der zu erbringenden Leistungen definiert (zu sanierende Leitungen, Kanäle in Laufmetern bzw. Strassenflächen in m²). Mit der dadurch bewirkten Verlagerung der operativen Entscheide auf Stadtrat und Verwaltung und der Art der Kreditbemessung entspricht dieses Vorgehen den Empfehlungen der WOV.

2001 Neugestaltung Geschäftsbericht

Mit der zweiten Überarbeitung des Geschäftsberichtes wird angestrebt, die von der Stadtverwaltung erbrachten Leistungen noch besser zu dokumentieren und darzustellen. In einem für ein breiteres Publikum gedachten ersten Teil werden einerseits die nach Leitbildthemen geordneten Schwerpunkte des vergangenen Jahres sowie einige Dauerthemen in kurzer grafischer Form vorgestellt. Ein zweiter Teil enthält andererseits den bisherigen, nach Abteilungen und Dienststellen gegliederten, auf das parlamentarische und interne Controlling ausgerichteten Geschäftsbericht.

Teilnahme an Benchmarking-Projekten

Obwohl sich in der praktischen Umsetzung immer wieder Detailprobleme stellen, hat sich die Stadt schon an verschiedenen Vergleichen mit anderen Gemeinden beteiligt, so z.B. an einem umfangreichen Vergleich der Fürsorgedaten, an einem relativ umfassenden Vergleich mit der Stadt Luzern, an Betriebsvergleichen für öffentliche Bäder, in der Frage von Schulraumdaten, im Tiefbauamt und in verschiedenen ERFA-Gruppen. Benchmarking-Projekte laufen auch zwischen den KVA-Gemeinden in der kommunalen Abfallbewirtschaftung, und das Elektrizitätswerk nimmt an einem anspruchsvollen Benchmarking der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft im Hinblick auf die Stromdurchleitung, die Erdgasversorgung an einem analogen Projekt der ETH teil.

Interne Leistungsvereinbarungen

Die Idee der internen Märkte und der Vorschlag der WOV, dass relativ selbständige Konzerngesellschaften ihre Produkte dort einkaufen können, wo es für sie am günstigsten ist, hat auch die „stadtinternen Lieferanten“ in Zugzwang versetzt. Insbesondere das Organisations- und Informatikamt hat begonnen, mit den grössten Leistungsbezügern den Umfang der Leistungserbringung zu definieren und genauer festzulegen. Ähnliches gilt aber auch für das



Gartenbauamt, das Vermessungsamt usw. Diese Klärung von Kompetenzen und Verantwortungen ist zweifellos von Vorteil. Ob deswegen alle internen Beziehungen gleich zu „Marktbeziehungen“ (mit umfangreichen internen Verrechnungen) gemacht werden sollen, ist allerdings eine Frage, die es im Einzelfall abzuwägen gilt.

Externe Leistungsvereinbarungen

In verschiedenen Bereichen wurden auch mit externen Leistungserbringern eigentliche Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, so z.B. im Zusammenhang mit der neuen Subventionsordnung für Konzert und Theater St.Gallen oder mit den Spitex-Organisationen. Dies kann im Einzelfall sinnvoll sein - andererseits hat sich auch hier gezeigt, dass Produkte und deren Preise sehr oft unbekannt sind und letztlich keine wesentlichen Unterschiede zu den bisherigen Subventionsbeschlüssen bestehen.

Funktionale Gliederung

Um die erbrachten Leistungen auch gegenüber Parlament und Öffentlichkeit besser darstellen zu können, wurden mit dem Voranschlag 2001 die Ausgaben erstmals auch nach den einzelnen Aufgaben gegliedert.

43 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die bisherige Entwicklung zeigt, dass sich die WOV und die Modernisierungsprozesse in der Stadtverwaltung stark angenähert haben. Betrachtet man die **Gemeinsamkeiten**, so lässt sich eine Übereinstimmung oder Annäherung in verschiedenen Punkten feststellen:

- Unstreitig ist die „neue“ Erkenntnis, dass der Staat nicht alle Leistungen, die er für die Gemeinschaft als wichtig erachtet, selbst erbringen muss. Unter dem Begriff des „Subsidiaritätsprinzip“ hat die Stadt schon seit Jahrzehnten verschiedene Aufgaben an private Trägerschaften übertragen und diese z.T. mit Subventionen unterstützt. Auf dem Gebiet der Kultur sind dies v.a. Konzert und Theater, die Museen sowie verschiedene Veranstalter. In Sozialbereich sind dies zahlreiche Pflegevereine und Organisationen, im Sport die Trägerschaften z.B. von Schwimmbädern und (bis zur Übernahme durch die Stadt) die Kunsteisbahn. Im Versorgungsbereich (Energie und Wasser) ist es bisher die Beschaffung, die meist im Verbund mit anderen Gemeinwesen erfolgt.



- Unbestritten ist, dass sich Politik und Verwaltung an Wirkungen und Ergebnissen orientieren müssen. Auch wenn dies grundsätzlich schon immer so war, so führt der Vorschlag der WOV, die erbrachten Leistungen mit Indikatoren und Kennzahlen konsequent zu messen und zu hinterfragen, doch zu einem institutionalisierten Zwang, diese Überprüfung tatsächlich und systematisch vorzunehmen.
- Immer mehr hat sich gezeigt, dass das Harmonisierte Rechnungsmodell nicht über Bord geworfen werden kann, sondern auch für allfällige Produkte-/Globalbudgets als Basis dienen muss.
- Zunehmend wird auch von WOV-Autoren anerkannt, dass das Globalbudget nicht alleiniges Instrument der finanziellen Führung sein kann, sondern unter anderem durch mittelfristige Instrumente ergänzt oder sogar ersetzt werden muss.
- Eine strikte Trennung von strategischer und operativer Führung hat sich im Umfeld der schweizerischen Demokratie (direkte Demokratie, Finanzreferendum) als nicht machbar erwiesen. Es gehört zu den Eigenheiten des politischen Prozesses, das auch operative Fragen politische Brisanz erlangen können.
- Ganz allgemein setzt sich die - von der Stadt von Anfang an vertretene - Auffassung durch, dass es sinnvoller ist, einzelne Elemente der WOV in das bestehende System einzubauen, als einen vollständigen Systemwechsel mit sehr ungewissen Ergebnissen anzustreben. „Wir sollten NPM nicht integral als System, sondern nur als Steinbruch nutzen, um fallbezogen aus den geeigneten Elementen ein passendes Mosaik zusammenzustellen“. ³¹ Die Auffassungen gehen aber darüber auseinander, welche Elemente der WOV unverzichtbar sind, damit noch von einer WOV-Verwaltung gesprochen werden kann. Allerdings ist diese Frage nur von theoretischer, nicht aber von praktischer Bedeutung.

Als wesentliche **Unterschiede** zwischen dem Modernisierungsprozess in der Stadtverwaltung und den Vorschlägen der WOV bleiben somit Fragen, die sehr eng mit dem Begriff des Globalbudgets verbunden sind:

³¹ Mastronardi in Schedler/Mastronardi (1998), S. 60



- Ist eine ausschliessliche Steuerung über Output-Grössen möglich und effizient? Sind die erforderlichen Bestimmungsgrössen bekannt?
- Welche Steuerungsmöglichkeiten hat ein städtisches Parlament mittels Leistungsaufträgen und Indikatoren? Sind diese tatsächlich besser als eine Steuerung über die bisherigen Instrumente wie Motionen, Reglemente sowie Budget- und Investitionsentscheide?
- Wie sind dezentrale Reserven aus politischer Sicht und als Anreizsystem für die Verwaltung zu beurteilen?
- Ist eine Zergliederung einer Verwaltung in der städtischen Grössenordnung in „Konzerngesellschaften“ zweckmässiger und effizienter als die heutige Organisation?

Erst die intensive Auseinandersetzung mit diesen Fragen lässt die Problematik der WOV-Vorschläge deutlich werden.

44 Ungelöste Fragen des Globalbudgets

Das Globalbudget gehört zu den Kerngedanken der WOV und macht einen wesentlichen Teil der Faszination dieser Theorie aus. Dennoch sind viele damit zusammenhängende Fragen bis heute unbeantwortet geblieben.³²

44.1 Das Globalbudget aus Sicht der Politik

Eines der zentralen Versprechen der WOV an die Politik geht dahin, dass sich mit Globalbudgets und klaren Leistungsaufträgen die Verwaltung besser steuern liesse. Theoretisch ist diese Überlegung durchaus nachvollziehbar, in der Praxis sind allerdings verschiedene entscheidende Fragen ungelöst. Allzu schnell wurden die auftretenden Schwierigkeiten als Kinderkrankheiten dargestellt, die sich überwinden liessen. In Wirklichkeit handelt es sich um systembedingte Schwierigkeiten, die sich nicht so einfach beheben lassen.

³² Harringer Reinhold, Das Globalbudget als Zentral- und Schwachstelle im Modell der „Wirkungsorientierten Verwaltung“, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Oktober 2000



44.11 Das Budget als wichtigstes Steuerungsinstrument?

Nach der ursprünglichen Theorie der WOV kommt dem Budget die entscheidende Rolle zu: Mit dem Globalbudget werden die Produkte definiert und die Mittel zugewiesen. Die Führung findet vor allem über das Budget statt. In der Zwischenzeit wird anerkannt, dass das Budget aus verschiedenen Gründen nur ein Steuerungsinstrument unter anderen ist:

- In schweizerischen Gemeinden sind 80 - 95% der Ausgaben durch übergeordnete Gesetze, durch eigene Reglemente oder durch vorangegangene Beschlüsse von Parlamenten oder Bürgerschaft kurzfristig gebunden, d.h. sie können nicht ohne Anpassung der Gesetzesgrundlagen verändert werden.
- Nach allgemeinem Finanzrecht gilt, dass für neue Ausgaben in der Regel besondere Beschlüsse - unabhängig vom Budget - erforderlich sind.
- Die Idee des Globalbudgets, der Politik in Form von Produktbudgets ein Instrument des raschen Handelns in die Hand zu geben, muss angesichts der in einem Rechtsstaat geltenden Regeln scheitern. Es ist im Zeitpunkt der Budgetierung zu spät, um wichtige Entscheide zu fällen. Derartige Entscheide bedürfen in der Regel längerer Vorbereitungszeit und müssen deshalb vom Budgetprozess losgelöst gefällt werden.

Akzeptiert man diese Betrachtungsweise und geht davon aus, dass das Budget im Ausgabenbereich lediglich der Feinsteuerung dient, so macht der grosse Aufwand, der mit der Erstellung der Produktbudgets verbunden ist, wenig Sinn. Das Budget ist nicht das einzige Instrument der finanziellen Führung, sondern nur Teil eines ganzen Systems. Zur Steuerung stehen dem Parlament die traditionellen Mittel (Ausgabenbeschlüsse zu Einzelgeschäften, Motionen, Postulate) zur Verfügung. Zu diesem System gehören auch Geschäftsberichte, finanzielle Informationen zu wichtigen Geschäften sowie Finanzpläne. Diese Instrumente sind so zu gestalten, dass sie die für die Steuerung notwendigen Informationen enthalten (Leistungs- und Finanzkennzahlen).

Aus diesen Gründen wird zunehmend vorgeschlagen, die finanzpolitische Steuerung verstärkt über mittelfristige Instrumente vorzunehmen und z.B. eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung auszubauen. Aber wenn schon anerkannt wird, dass ein mittelfristiges Instrument wichtiger ist, dann stellt sich die Frage, wozu der grosse Aufwand beim Globalbudget



noch betrieben werden soll. Auch bei der mittelfristigen Planung stellt sich jedoch die Frage des Detaillierungsgrades und des Verhältnisses zwischen Exekutive und Parlament. Darauf wird in Kapitel 51 noch näher eingegangen.

44.12 Ungelöste Fragen der Leistungsmessung

Als Hauptproblem kristallisiert sich immer mehr die Frage heraus, ob und in welcher Weise die erbrachten Leistungen und Finanzen miteinander in Verbindung gebracht werden können. Dabei handelt es sich um ein ganz zentrales Element der WOV und um eine Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit dieses Systems.

a) Schwierigkeiten der Produktdefinitionen

Es ist zweifellos von grosser Bedeutung, dass sich die Verwaltung im Klaren ist, welche Leistungen sie zu erbringen hat. Diese werden im herkömmlichen System durch die verschiedensten Grundlagen (Gesetze, Reglemente, Leitbilder, Legislaturziele) vorgegeben. Die Überprüfung und eine möglichst klare Definition dieser Leistungen gehört dabei zu den Daueraufgaben von Politik und Verwaltung. Weil im traditionellen Budgetprozess diese Aufgaben durch die eingesetzten Mittel nochmals konkretisiert werden, kann auch mit unvollständigen Zielvorgaben oder Leistungsumschreibungen gearbeitet werden.

Im Zusammenhang mit Globalbudgets sind die Anforderungen an die Formulierung von Leistungsaufträgen jedoch höher zu stellen: Die zentrale Frage ist, ob diese Definitionen so klar sein können, dass sie auch für die Beantragung von finanziellen Mitteln ausreichend sind. "Ausreichend" muss in diesem Zusammenhang bedeuten, dass damit eine mindestens gleich gute Steuerung durch die Politik möglich ist wie nach herkömmlicher Methode. Wer sich in der Praxis mit derartigen Problemen befasst, stösst immer wieder auf die gleichen, bisher kaum gelösten Fragen:

- Zunächst stellt sich die Frage, "ob sich alle bisherigen Aufgaben der Verwaltung in Produkte fassen lassen. Die Verwaltung erfüllt eine Menge von Aufgaben, die schwerlich in einem Produktionsdenken erfasst werden können. Es sind Funktionen, die zwar stets im Rahmen bestimmter Kompetenzen und Aufgaben wahrgenommen werden, die aber nicht formalisiert sind, sondern nebenher und nicht aus Vorschrift, sondern aus einem



vernünftigen Verständnis des öffentlichen Dienstes heraus erwachsen. Die Verwaltung erfüllt auf diese Weise eine menschliche, die Gesellschaft integrierende Funktion, die ihr mit den wachsenden Kompetenzen aus der Entsolidarisierung unseres Zusammenlebens zugefallen sind.”³³ Es ist also zu berücksichtigen, dass der Staat viele Leistungen erbringt, die sich dem wirtschaftlich geprägten "Produktbegriff" entziehen (z.B. Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, Förderung von kulturellen Leistungen usw.). Natürlich kann man diese Tätigkeiten in einzelne Aspekte aufteilen und teilweise auch messbar machen - zuweilen wirken diese Bemühungen jedoch ziemlich gesucht und übersehen die Tatsache, dass das Ganze eben mehr ist als die Summe der Einzelteile.

- Es kommt hinzu, dass viele Leistungen/Produkte bzw. die Intensität ihrer Erfüllung praktisch nur über die zur Verfügung stehenden Mittel definiert werden können: Wie soll etwa die Beratungstätigkeit einer Sozialbehörde durch Beschreibungen quantifizierbar gemacht werden, damit daraus der Mittelbedarf eindeutig abgeleitet werden kann? (Abgesehen von der naheliegenden, aber eben nicht wirkungs-, sondern inputorientierten Relation: Zeitaufwand pro Beratung).
- Unter dem Aspekt der politischen Steuerung ist es fraglich, ob anstelle klarer Angaben zu Personalbestand, zu geplanten Sanierungsvorhaben z.B. im Strassenbau allgemeine Produktebeschreibungen wie "Strassenreinigung und Instandhaltung des Strassennetzes" eine bessere Steuerung ermöglichen. Das Globalbudget geht davon aus, dass in Kombination mit den finanziellen Kennzahlen die Verwaltung z.B. im Bereich des Strassenunterhalts autonom handeln kann und die Politik sich um die Frage der Notwendigkeit einer Strassensanierung nicht kümmern soll. Aber selbst in diesem einfachen Bereich kann die Beurteilung zwischen Fachleuten und Politik unterschiedlich sein, wie die Praxis zeigt. Im heutigen System ist die Verwaltung gezwungen, über konkrete Objekte den Nachweis zu erbringen, dass ihre Handlungen richtig und notwendig sind. In einem Steuerungsmodell mit abstrakten Kennzahlen ist dies nicht vorgesehen. Wird z.B. eine intensive Werbekampagne im Zusammenhang mit einem bestimmten Vorhaben durch die Produktdefinition bereits abgedeckt oder sollte das Parlament sich dazu äussern können oder sollte die Produktdefinition diese explizit aufführen? Je nach Staatsebene stellen sich hier unter-

³³ Mastronardi in Mastronardi/Schedler (1998), S. 117



schiedliche Fragen. Auf Gemeindeebene, wo im Unterschied zur Bundes- oder Kantons-ebene der "strategische Handlungsspielraum" sehr viel kleiner ist, können sich politische Diskussionen sehr wohl an derartigen Fragen entzünden.

- Wie lassen sich die Produkte, die nur in Verbindung verschiedener Abteilungen erbracht werden können, in verbindliche Produktebudgets umsetzen? Wenn z.B. drogenpolitische Ziele das Zusammenwirken von Polizei, Sozialamt und Schule erfordern, wo wird das Produktebudget dann angegliedert? Oder wenn die Einhaltung bestimmter Kriterien für die Luftqualität oder die Schulwegsicherheit angestrebt wird, so sind auch hierfür die unterschiedlichsten Leistungen verschiedener Ämter gefordert. Um das Produktebudget durchzusetzen, sind in diesen Fällen umfangreiche interne Belastungen erforderlich. Diese Problematik und der damit verbundene Aufwand dürfen nicht unterschätzt werden.
- Wenn schliesslich die Beteiligung der Politik an der Formulierung der Produkte gefordert wird, so ist darauf hinzuweisen, dass diese kein Interesse daran hat, ihren eigenen Handlungsspielraum durch allzu präzise Produktdefinitionen einzuengen. In St.Gallen wurde bereits Mitte der achtziger Jahre im Zusammenhang mit der Formulierung eines detaillierten Produkte- bzw. Massnahmenplans (dem sogenannten Leitbild 2. Teil) die Erfahrung gemacht, dass sich die Politik nicht gerne auf einen längeren Zeitraum festlegt.
- Wenn auch von Vertretern der WOV anerkannt wird, dass zum ganzen Fragenkomplex der Produktdefinitionen "noch erheblicher Forschungsbedarf, sowohl aus betrieblicher, als auch aus rechtlicher und politischer Sicht"³⁴ besteht, so muss die Frage erlaubt sein, weshalb ein Modell empfohlen wird, wenn eine so wichtige Grösse noch ungeklärt ist.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auch im herkömmlichen Modell der Finanzdirektoren zwischen den verschiedenen erbrachten Leistungen unterschieden wird. Ganz ausgeprägt ist dies bei den eigenen Rechnungskreisen (z.B. bei den eigenen Unternehmungen) und bei den Spezialfinanzierungen der Fall. Aber auch im Bereich des allgemeinen Haushaltes wird in der organisatorischen Gliederung zwischen den verschiedenen Aufgaben des Staates unterschieden, entweder über die funktionale oder über die institutionelle Gliederung

³⁴ Schedler in Schedler/Mastronardi (1998), S. 132



(in einer Gemeinde z.B. zwischen Schule, Polizei, Entsorgung). Innerhalb dieser Grobgliederung gibt es wiederum viele Kontogruppen, die den Gedanken des Produktes vorweggenommen haben (in der Schule etwa die Unterscheidung zwischen Kindergärten, Primarschule, Jugendmusikschule usw.). Bei einem klug aufgebauten Kontenplan lassen sich zumindest die wichtigsten Leistungen oder Produkte direkt aus Budget und Rechnung erkennen.

b) Festlegen der Preise

Neben den Produkten bietet auch die Festlegung der „Einheitspreise“ grosse Schwierigkeiten. Für viele staatliche Leistungen fehlen entsprechende Massstäbe. In der Praxis wurden in der Regel die bisherigen Budgets als Basis herangezogen. Mit der Logik eines Globalbudgets hat dies allerdings nichts zu tun, und ob sich durch Benchmarking mit der Zeit bessere Massstäbe gewinnen lassen, ist nach wie vor eine offene Frage.

Die Festlegung und Überprüfung der Einheitskosten erfordert umfangreiche interne Verrechnungen oder Kostenrechnungen. Diese Instrumente sind an verschiedenen Orten³⁵ zweifellos sinnvoll. Vor einer flächendeckenden Einführung sollte man sich aber auch hier die Frage von Kosten und Nutzen stellen, denn nicht immer führt ein Mehr an Informationen zu besseren Entscheidungen. Auch stehen in der Politik - anders als in den privaten Unternehmungen - die Kosten nicht immer an erster Stelle.

c) Leistungsaufträge und Leistungsindikatoren

Leistungsaufträge dienen der Umschreibung und Quantifizierung der Leistungen, welche eine Verwaltungseinheit zu erbringen hat. Da diese Leistungen in der Regel nur indirekt gemessen werden können, sind Indikatoren ein sehr wesentliches Hilfsmittel. Kennzahlen und Indikatoren sind auch im traditionellen Modell seit jeher ein wichtiges Informationsmittel (z.B. Anzahl Schüler pro Klasse, Kosten pro m² Strassen- oder Kanalunterhalt, Anzahl Schwimmbadeintritte usw.). Die Frage ist, inwieweit im Führungsprozess ausschliesslich auf derartige Indikatoren abgestellt werden soll oder ob der Politik auch weiterhin direkte Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung stehen sollen.

³⁵ In St.Gallen arbeiten die städtischen Betriebe, aber auch das Strasseninspektorat schon seit Jahrzehnten mit einer Kostenrechnung.



Was die finanzielle Führung betrifft, lässt sich feststellen, dass brauchbare Indikatoren stark auf die Inputs abstellen, wie z.B. die Anzahl Arbeitslose pro beratende Person, die Anzahl geleistete Pflegestunden in der Spitex. Derartige Indikatoren und pauschalisierte Entschädigungen sind sicherlich sinnvoll. Aber sie machen nicht das Wesen der WOV aus, denn im Wesentlichen handelt es sich dabei um Inputgrössen und sie bedeuten somit keine Output-, sondern eine Inputsteuerung. „Weiche“ Indikatoren, wie etwa der Zufriedenheitsgrad der Kundschaft bzw. der Besucher und Besucherinnen - was durchaus auch interessante Feststellungen sein können - sind aus der Sicht einer finanziellen Führung praktisch wertlos.

Die Diskussion dreht sich auch darum, wer die Leistungsaufträge formuliert und inwieweit ein Parlament Änderungen daran vornehmen kann. Es wird teilweise die Auffassung vertreten, dass die Politik nur auf die Wirkungsindikatoren einwirken sollte, während die Leistungsindikatoren Sache der Verwaltung seien. Das tönt gut, ist aber sehr theoretisch, da auf beiden Ebenen noch sehr viele ungeklärte Probleme bestehen. Es ist auf städtischer Ebene schwer vorstellbar, dass sich das Parlament mit der Wirkungskontrolle zufrieden geben würde. Gerade weil es auf Gemeindeebene nicht viel Strategisches zu entscheiden gibt, wird das Parlament sicher auch bei Effizienzkriterien mitsprechen wollen.

d) Problematische Produktgruppenbildung

Die Schwierigkeiten der Produktdefinition findet ihre Fortsetzung auch im Vollzug: Welchen Produkten sollen die einzelnen Kosten zugeordnet werden: Ist die Reinigung der Strassen nach einem Fest dem Produkt „Strassenreinigung“ oder dem Produkt „Gesellschaftliche Aktivitäten“ anzulasten? Um derartige Probleme zu vermeiden und um die Politik mit einer sehr hohen Anzahl von Produkten nicht zu überfordern, wird ins Zentrum nicht das Produkte-, sondern das *Produktgruppenbudget* gestellt. Es werden also verschiedene Produkte, die zum Teil nur sehr wenig miteinander zu tun haben, zusammengefasst. Konkret bedeutet dies z.B. in einem Strasseninspektorat, welches die drei Produkte Strasseninstandhaltung, Reinigung und Winterdienst kennt, Folgendes: Wenn in einem Bereich weniger Kosten anfallen, können diese „Einsparungen“ auf die anderen Bereiche übertragen werden. Fällt weniger Winterdienst an, so kann dafür mehr Strassenunterhalt betrieben werden. Oder in einem Jugendsekretariat könnte das Beratungsangebot abgebaut und dafür das Veranstaltungsangebot erhöht werden. Bei einem derartigen System kann aus Sicht der Politik kaum von einer bes-



seren Steuerungsmöglichkeit gesprochen werden. Es erstaunt, dass die Idee *Produktgruppe* aus politischer Sicht bisher nicht auf Ablehnung gestossen ist. Dieses grundsätzliche Problem, welches die Steuerungsmöglichkeiten der Politik stark beeinträchtigt, könnte nur durch eine grosse Anzahl präziser Leistungsaufträge mit klaren Mengenvorgaben vermieden werden. Dies widerspricht jedoch den Intentionen der grösseren Flexibilität in der Verwaltungsführung.

Es bleibt das Unbehagen, dass einerseits ein grosser Aufwand für die Produktdefinitionen und die damit verbundenen Kennzahlen und Indikatoren betrieben wird, andererseits aber die *Produktgruppenbudgets* finanzrechtlich relevant sein sollen. Durch die Vermischung der einzelnen Produkte zu Produktgruppen werden die Einwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes eindeutig verschlechtert.

44.13 Ein problematisches Anreizsystem: Dezentrale Reserven

Das Modell der Finanzdirektoren hat vor Jahrzehnten mit der "Kässeliwirtschaft" aufgeräumt und sieht für den gesamten Haushalt - mit Ausnahme der Betriebe und der Spezialfinanzierungen - nur das Eigenkapital als Ausgleichsreserve vor.³⁶ Mit der WOV würde dieser Schritt wieder rückgängig gemacht, indem jeder Bereich für sich spart und eine eigene Reserve anlegen kann.

Dieser Mechanismus muss in kurzer Zeit zu grossen Problemen führen: Je nach Geschick und Glück werden innert kurzer Zeit die einzelnen Bereiche über unterschiedliche Reserven verfügen. Dies wird - zusammen mit den übrigen Massnahmen der Konzernbildung - rasch zu unterschiedlichen Standards in den einzelnen Abteilungen führen. Was nützt es dem Bereich X, wenn im Bereich Y grosse Reserven vorhanden sind? Wie soll der Steuerfuss angesetzt werden, wenn in einzelnen Bereichen zwar grosse zweckgebundene Reserven vorhanden sind, in anderen jedoch Defizite gedeckt werden müssen? Wird da nicht sehr schnell der Ruf nach einem Ausgleich zwischen den einzelnen Bereichen kommen? Um die drohende

³⁶ Das Harmonisierte Rechnungsmodell hat den Gedanken zur Reservenbildung vorweggenommen - allerdings beschränkt auf Bereiche mit zweckgebundenen Einnahmen (Spezialfinanzierungen und Betriebe). Auch der Gedanke der Vorfinanzierung im Sinne echter Rückstellungen ist dem Rechnungsmodell nicht fremd.



„Ablieferung“ zu vermeiden, werden die „reichen“ Bereiche selbstverständlich ihre Mittel möglichst rasch ausgeben bzw. das Bilden von Reserven vermeiden.

Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, dass durch die Vielzahl der Reserven die Transparenz verschlechtert und ein Ausgleich zwischen den einzelnen Bereichen erschwert oder gar verunmöglicht wird. Damit werden die Steuerungsmöglichkeiten der Politik massiv eingeschränkt.

44.14 Zwischenbilanz aus Sicht der Politik

Der Schwerpunkt der WOV-Diskussion hat sich verlagert, und schon einige Zeit stehen nicht mehr die Verwaltung und ihre Effizienz im engeren Sinne im Zentrum. Vielmehr dreht sich die entscheidende Frage darum, wie die Steuerungsmöglichkeiten der Politik bzw. der Parlamente verbessert werden könnten.³⁷

In der Praxis zeigen sich immer mehr die Probleme des Systems der Globalbudgets - die Verunsicherung wächst. Zunehmend wird ein Kompetenzverlust der Parlamente befürchtet, da die praktischen Probleme im Zusammenhang mit der Formulierung von Leistungsaufträgen und Wirkungszielen noch nicht befriedigend gelöst werden konnten. Mastronardi schlägt zur Kompensation des mit dem Verzicht auf die traditionelle Budgethoheit verbundenen Verlustes an Einflussmöglichkeiten deshalb verschiedene Instrumente vor. „Dazu gehören der Grundsatzbeschluss, der Auftrag, der politische Indikator sowie das Recht, als Sanktion gegenüber unerfüllten Aufträgen das Globalbudget zu detaillieren oder eine parlamentarische Initiative zu beschliessen“³⁸. Es ist hier nicht der Ort, diese Vorschläge im Detail zu diskutieren, aber einige Hinweise seien gestattet. Zum einen fällt auf, dass die traditionelle Budgethoheit offensichtlich ein sehr starkes Instrument sein muss, wenn verschiedene Instrumente benötigt werden, um sie zu ersetzen. Zum anderen kommt in dieser Formulierung ein deutli-

³⁷ Indirekt übernimmt die WOV damit die These, dass die Parlamente durch eine übermächtige Verwaltung in die Defensive gedrängt wurden. Diese Auffassung dürfte mindestens auf Gemeindeebene nicht zutreffen. Auf Gemeindeebene ist neben der allgemeinen sozialen und ökonomischen Entwicklung die abnehmende Bedeutung der Politik vor allem eine Folge der zunehmenden Kantonalisierung und Regionalisierung von Aufgaben. Ausserdem beschränkt auch die wachsende Rolle der Medien zunehmend die parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeiten.

³⁸ Philippe Mastronardi, Gewaltenteilung unter NPM, Zum Verhältnis von Parlament und Regierung; in ZBI Nr. 9 /1999 S. 455.



ches Misstrauen gegenüber dem Globalbudget zum Ausdruck, wenn bei Bedarf auf das traditionelle, detaillierte Budget zurückgegriffen werden soll. Schliesslich erstaunt es, dass - ausgehend von einer Theorie, die ursprünglich eine stärkere Trennung von strategischer und operativer Ebene forderte - nun Instrumente empfohlen werden, welche zu einer stärkeren Vermischung der Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Organe führen.

Es stellt sich auch die Frage, ob durch die Produktbetrachtung die Möglichkeiten der Gesamtsteuerung nicht verschlechtert werden: Wie können allgemeine Sparmassnahmen, z.B. im Personalbereich oder in der EDV-Ausstattung, in einem System der Globalbudgets durchgesetzt und kontrolliert werden? Vermutlich nur über detaillierte Vorgaben im Globalbudget - was natürlich ein Widerspruch in sich selbst ist. Oder wie kann ein Globalbudget, welches im Idealfall ja über mehrere Jahre vereinbart werden soll, den kurzfristigen Änderungen in den Rahmenbedingungen angepasst werden? Auch hier werden zusätzliche Regelungen notwendig sein.

Die ausführlichen Informationen im Zusammenhang mit Produktebudgets können auch dazu führen, dass sich die Politik vor allem mit Detailfragen auseinandersetzt. Um dies zu verhindern, wird erwogen, der Politik nur einen Teil der Indikatoren und Leistungskennzahlen zugänglich zu machen. Diese Trennung von internen und externen Daten ist teilweise und je nach Verwaltungsgrösse notwendig und verständlich. In mittleren und kleineren Gemeinden, in denen Verwaltung und Politik bisher aufgrund der gleichen Informationen handelten, könnten dadurch allerdings auch neue Probleme und Misstrauen entstehen.

Dies alles legt den Schluss nahe, dass auf Gemeindeebene und vor dem Erfahrungshintergrund der Stadt St.Gallen das Parlament eindeutig an Einfluss verlieren würde. Die Möglichkeit, direkt auf die einzelnen Entscheide einwirken zu können, sind höher zu bewerten als die Beeinflussung der Verwaltungstätigkeit über indirekte und relativ abstrakte Leistungsaufträge/Leistungsindikatoren.

44.2 Globalbudgets aus Sicht der Verwaltung

Als Vorteile des Globalbudgets für die Verwaltung werden folgende Punkte erwähnt: Höhere Flexibilität, mehr Eigenverantwortung, die Dienststelle als eigenständiges Profit Center oder gar als Unternehmung sind die entsprechenden Stichworte.



44.21 Höhere Flexibilität durch Globalbudgets?

Ob mittels Globalbudgets eine höhere Flexibilität erreicht wird, kann nicht unabhängig von einer Analyse der Ausgangslage beantwortet werden. In einzelnen Verwaltungen mag es zutreffen, dass das Budget starr und unflexibel ist und wirtschaftliches Handeln behindert. Aber dies ist nicht eine grundsätzliche Frage des Verwaltungsmodells bzw. des Budgets, sondern eine Frage der gelebten Praxis. Verschiedene Bestimmungen des städtischen Finanzrechts verleihen in St.Gallen dem Budget eine hohe Flexibilität:

- Der Kontenplan ist bezogen auf die Artengliederung³⁹ relativ grob. So werden etwa die gesamten Unterhaltsaufwendungen für Schulhausbauten auf einem Konto mit einem Betrag zwischen zwei bis drei Millionen budgetiert. Durch den Verzicht auf eine allzu feine Gliederung gewinnt die Verwaltung an Flexibilität. Andererseits entspricht es dem Gebot der Transparenz, die institutionelle Gliederung - und damit ansatzweise auch die erbrachten Leistungen - möglichst aussagekräftig zu gestalten.
- Im Budgetvollzug sind die Dienststellen weitgehend allein verantwortlich. Die im Budgetprozess gemachten Angaben (die sogenannten „Budgetdetails“) sind rechtlich nicht verbindlich. Dies bedeutet, dass die Dienststelle über Änderungen selbst entscheiden kann, z.B. kann anstelle einer Dachsanierung im Schulhaus X ein dringenderer Unterhaltsbedarf in einem anderen Schulhaus gedeckt werden.
- Durch Nachtragskredite kann der Stadtrat pro Konto einen zusätzlichen Betrag bis 100'000 Franken bewilligen. Wenn damit Einsparungen auf anderen Konten begründet werden können, sind Nachtragskredite problemlos erhältlich. Auf diese Weise können Kredite - allerdings kontrolliert und transparent - „verschoben“ werden.
- Wenn entsprechende sachbezogene Mehreinnahmen damit verbunden sind, können Budgetkredite auch ohne Nachtragskredite überschritten werden.
- Aus all dem ergibt sich eine ausreichende Flexibilität im Budgetvollzug. Natürlich bleibt das Budget eine Restriktion, aber das gilt im Zeichen knapper finanzieller Mittel wohl

³⁹ Unter Artengliederung wird der Kontenplan nach dem Rechnungsmodell verstanden: Personalaufwand, Sachaufwand, Zinsen, Abschreibungen, Steuern, Entgelte usw.



auch im Globalbudget. Aus Sicht der Verwaltung sind diese vermeintlichen Vorteile den damit verbundenen Nachteilen gegenüberzustellen.

44.22 Übersteuerung des Systems

Zu den Nachteilen der integralen Umsetzung von WOV gehört der zusätzliche Aufwand, der mit der Erstellung der Globalbudgets und flächendeckenden Kostenrechnungen verbunden ist. Dazu gehören aber auch die quartalsweisen oder gar monatlichen Berichterstattungen. Es scheint, dass die betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente häufig viel detaillierter sind, als die kritisierten rechtlichen Vorgaben dies verlangen.

Ausgehend von den Produkten und ihren Preisen ist es zwingend, dass sich das Controlling und die interne Kontrolle intensiv mit den internen Verrechnungen auseinandersetzen. Das heisst, dass die Kostenrechnungen zu einem zentralen Gegenstand der Revision werden.

Betrachtet man das System als Ganzes, so ist zu befürchten, dass im Umfeld von Legislaturzielen, Gesetzgebung, Reglementen, parlamentarischen Instrumenten usw. eher zu viele Instrumente eingesetzt werden und dadurch die Arbeit der Verwaltung komplizierter und damit weniger effizient wird.

44.23 Anreize durch Globalbudget und Reservenbildung

Als wichtiges Argument für das Globalbudget wird angeführt, dass es im normalen Budget keinen Anreiz zum Sparen gebe. Erst wenn das eingesparte Geld im eigenen Verantwortungsbereich behalten werden könne, würde aus eigenem Interesse gespart. Verfällt der Kredit am Jahresende, so würden im Dezember die Mittel aufgebraucht, damit im folgenden Jahr die Budgetkredite nicht gekürzt würden.

Auch dieses Argument vermag nicht zu überzeugen und widerspricht den Erfahrungen in der Stadt St.Gallen: Einmal trifft es nicht zu, dass Abteilungen mit der Möglichkeit zur Reservenbildung (Betriebe, Spezialfinanzierungen) per se sparsamer sind als andere. Dafür spielen andere Gründe eine viel wichtigere Rolle (z.B. ob eine Dienststelle mit externen Wettbewerbern in Konkurrenz steht). Zum andern lässt sich auch durch Zahlen belegen, dass Kredite im "Dezemberfieber" nicht aufgebraucht werden. In den vergangenen Jahren wurden sehr oft und zum Teil in erheblichen Masse Kredite zurückgegeben. Es trifft schliesslich auch nicht



zu, dass wegen Kreditunterschreitungen Kredite im folgenden Jahr gekürzt werden: Kredite sind grundsätzlich von Null auf zu begründen. Ob mit Steuermitteln sorgfältig umgegangen wird, ist also nicht davon abhängig, ob Kredite auf das Folgejahr übertragen werden können, sondern letztlich eine Frage der Verwaltungskultur. Es gibt andere und positivere Anreizsysteme, um zu einem sparsamen Umgang mit Steuermitteln zu gelangen, als die Möglichkeit der Reservenbildung.

Der Mechanismus der Reservenbildung kann allein schon deshalb nicht funktionieren, weil aus Sicht der Verwaltung befürchtet werden muss, dass - sobald die Reserven ein gewisses Mass übersteigen - von der Politik mit Sicherheit die zukünftigen Globalkredite gekürzt werden.

Auch die persönliche Erfolgsbeteiligung im öffentlichen Dienst ist - im Unterschied zu leistungsorientierten Lohnkomponenten - abzulehnen. Der Einwand von Mastronardi⁴⁰ trifft zu, dass das öffentliche Personalrecht in einem Spannungsfeld von öffentlichem Auftrag, Dienstleistungsphilosophie und Eigennutz steht. „Es ist so zu gestalten, dass das Eigeninteresse des Personals nicht Vorrang vor öffentlichen Interessen erlangt. Damit ist nicht vereinbar, dass Direktion (und Personal) eines effizienten Amtes persönlich am Jahresgewinn beteiligt werden“.

44.24 Problematische Konzernstrukturen

Die Konzernidee geht davon aus, dass innerhalb des gesetzten Rahmens die Dienststellen oder Agenturen weitgehend selbständig sein sollen. Zusammen mit der starken Fokussierung auf das finanzielle Ergebnis, den zahlreichen internen Verrechnungen und auch der Reservenbildung führt dies letztlich zu einer sehr dezentralen, vielleicht sogar aufgesplitterten Verwaltung.

Entscheidend in dieser Frage ist sicher auch die Grösse des Gemeinwesens. Für eine Stadt wie St.Gallen wäre eine Aufteilung der bisher zentral geführten Dienste (Personal, Informatik, Finanzen, Hochbau, Gartenbau usw.) auf alle Abteilungen nicht effizient. Dazu kommt, dass

⁴⁰ in Mastronardi/Schedler, S. 76



aus personalpolitischen und personalrechtlichen Gründen im Personalbereich eine völlige Delegation der Befugnisse an die Dienststellen ohnehin ausser Betracht fällt.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass mit Konzernstrukturen sehr grosse Probleme z.B. bezüglich einer einheitlichen Verwaltungskultur und eines einheitlichen Auftretens gegen aussen verbunden sind. Pionierstädte wie Christchurch und Tilburg haben diese Erfahrung bereits gemacht und suchen nun wieder Wege, um der Bildung von "Königreichen" entgegenzuwirken (etwa durch die Einbindung des Topmanagements in die Gesamtverantwortung oder durch prozessorientierte Koordination).

44.25 Zwischenbilanz aus Sicht der Verwaltung

Die Vorschläge der WOV sind aus Sicht der Verwaltung skeptisch zu beurteilen. Der in Aussicht gestellte Zuwachs an Flexibilität wäre in der Stadt aufgrund der bestehenden Praxis nur bescheiden. Finanzielle Zwänge ergäben sich auch im Globalbudget und personalpolitische Überlegungen stehen einer noch grösseren Dezentralisation entgegen.

Andererseits wäre die WOV mit grossem administrativem Aufwand verbunden und würde die Flexibilität eher einengen. Ausserdem ist die Gefahr gross, dass die Politik das Globalbudget als undifferenziertes Sparinstrument einsetzen würde. Dies wird solange der Fall sein, als für die Bestimmungsfaktoren von Globalbudgets eindeutige Grössen (Leistungen, Mengen, Preise) nicht bekannt sind. Das Argument, dass „die Verwaltung am besten wisse, wo gespart werden könne“, trifft zwar teilweise zu. In einem Umfeld aber, in welchem die Politik Aufgaben und Wünsche formuliert und die Verwaltung für Umsetzung und Finanzierung besorgt sein soll, kann dies auf die Dauer jedoch nicht funktionieren.



45 Zusammenfassung: Beurteilung der WOV

Die Vorschläge der WOV haben zweifellos zu einer Belebung der Diskussion um die optimale Verwaltungsführung beigetragen und auch in der Stadt St.Gallen einiges bewirkt. Wie in Kapitel 2 aber gezeigt wurde, vermag die WOV auf viele konkrete Fragen im Modernisierungsprozess keine Antworten zu geben: Soll z.B. eine Stadt wie St.Gallen eine dezentrale oder zentrale Informatikorganisation aufbauen, wie soll die Regionalisierung von Verwaltungsaufgaben angegangen werden, wie soll eine allen Ansprüchen gerecht werdende Schulorganisation aussehen? Deshalb muss eine Verwaltung in ihren Modernisierungsbestrebungen mehr als die Ideen und Instrumente der WOV berücksichtigen.

Ausserdem baut die WOV auf Grundlagen auf - eindeutiges Zielsystem, Messbarkeit von Leistungen und Kenntnis ihrer Preise - , welche in aller Regel nicht gegeben sind. Deshalb steht das Globalbudget als zentrales finanzielles Führungsinstrument der WOV auf schwachem Fundament. Der mit den Instrumenten der WOV verbundene zusätzliche Aufwand ist beachtlich und der Nachweis gesteigerter Effizienz konnte bisher nicht erbracht werden. Dazu kommt, dass die Auswirkungen auf das Recht und die Rolle der Parlamente in weiten Teilen noch ungeklärt sind und nicht zu Unrecht befürchtet wird, dass die WOV zu einer stärkeren Stellung der Verwaltung führen wird.

Trotz dieser Einwendungen enthält die WOV einige Vorschläge, die auch in St.Gallen in den Modernisierungsprozess integriert wurden, so dass heute - trotz einiger Unterschiede - viele Gemeinsamkeiten bestehen. Die folgende Tabelle zeigt stichwortartig die differenzierte Aufnahme der WOV-Vorschläge in der Stadtverwaltung St.Gallen.



Abb. 2: Die städtische Antwort auf die Vorschläge der WOV

Ziele	Vorschläge der WOV-Theorie	Der städtische Weg
Verstärkung der Wirkungsorientierung	Einsatz von Kennzahlen und Indikatoren	Einsatz von Kennzahlen und Indikatoren
Verstärkung der Wirkungsorientierung	Produktorientierte Budgetierung	Budgetierung nach Verantwortungs- und Leistungsbereichen
Förderung des Kostenbewusstseins	Flächendeckender Einsatz von Kostenrechnungen und internen Verrechnungen	Gezielter Einsatz von Kostenrechnungen und internen Verrechnungen
Förderung des Kostenbewusstseins	Schaffung von Konzernstrukturen	Angesichts der Grösse der Stadtverwaltung ist eine zentrale Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben wirtschaftlicher
Förderungen des Kostenbewusstseins; Anreize zur Sparsamkeit	Globalbudget mit dezentralen Reserven	Betriebe und Spezialfinanzierungen mit dezentralen Reserven Zentrales Eigenkapital für alle übrigen Bereiche
Mehr Flexibilität für die Verwaltung	Globalbudget	Nachtragskredite Rahmenkredite Verdichtung Kontenplan
Verstärkung mittelfristiger Planung	Integrierter Finanz- und Aufgabenplan	Legislaturziele Investitionsplanung Finanzplanung
Verstärkung politischer Führung	Steuerung über Leistungsaufträge und Globalbudget	Steuerung über Reglemente, Leistungsaufträge, Einzelentscheide und Budgetentscheide
Motivation der Mitarbeitenden	Führen durch Zielsetzungen	Führen durch Zielsetzungen
Motivation der Mitarbeitenden	Erfolgsbeteiligung	Individuelle Leistungsprämien
Kunden- bzw. Bürgerorientierung	Systematische Befragungen	Gezielte Befragungen



5 Der Weg der Stadt St.Gallen zur modernen Verwaltung

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass

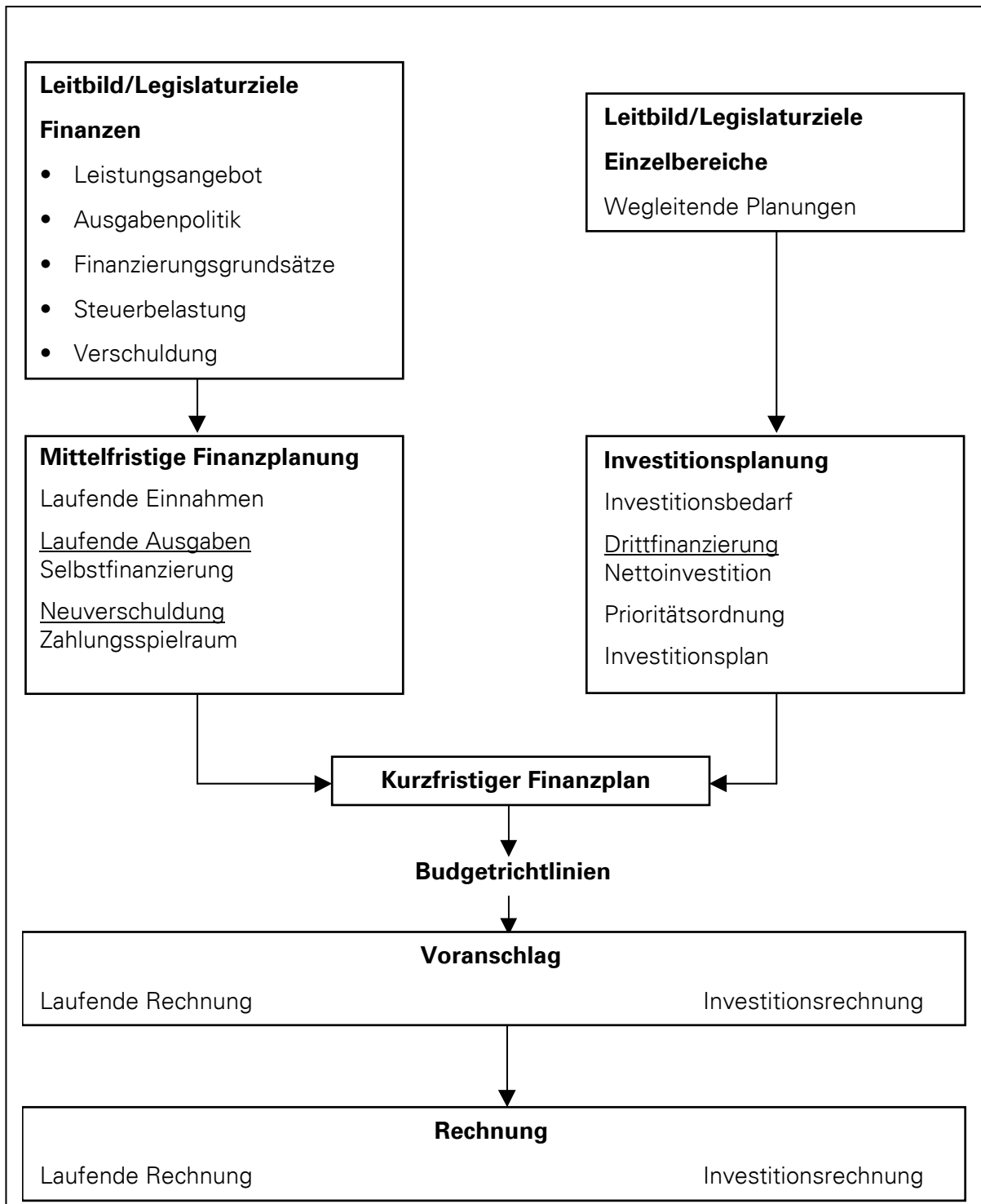
- die Modernisierung einer Verwaltung weit über die Ideen der WOV hinausgehen muss,
- sich in den letzten Jahren die unterschiedlichen Wege angenähert haben,
- theoretische Überlegungen und die Erfahrungen in anderen Städten dafür sprechen, den eingeschlagenen Weg einer differenzierten Umsetzung einzelner WOV-Elemente weiter zu verfolgen.
- bei Bereichen, die unter Marktverhältnissen operieren, auch Ausgliederungen geprüft werden können.

51 Ausgangslage: Der heutige Planungs- und Budgetprozess

Ein unbestrittener Grundsatz in der politischen Planung besteht darin, Sach- und Finanzplanungen miteinander zu verbinden. Mit der Einführung der Investitionsplanung durch das Harmonisierte Rechnungsmodell wurde vor 30 Jahren ein wichtiger Schritt in dieser Richtung getan. In der Investitionsplanung werden über einen Zeitraum von zehn Jahren alle absehbaren Investitionen aufgelistet, im Verlauf des Budgetierungsprozesses jährlich konkretisiert und den finanziellen Möglichkeiten angepasst. Obwohl die Sachplanungen grundsätzlich eine andere Optik haben, versteht es sich, dass auch in diesen Planungen die finanziellen Rahmenbedingungen von Anfang an zu berücksichtigen sind.

Im Bereich der Investitionen sind die Entscheidungsspielräume deutlich höher als in der Laufenden Rechnung und die wichtigsten Prioritäten werden in diesem Bereich gesetzt. Der Finanzplan entspricht einem „Rohentwurf des Budgets“ und ermöglicht es, auch im Bereich der Laufenden Rechnung noch vor dem Budget Weichen zu stellen. Dies geschieht mit den Budgetrichtlinien. Im Gesamtüberblick lässt sich das Zusammenführen von Sach- und Finanzplanungen wie folgt darstellen:



Abb. 3: Übersicht über den Planungsprozess

Der zeitliche Ablauf dieses Prozesses ist aus der nachstehenden Darstellung ersichtlich:

Abb. 4: Zeitlicher Ablauf des finanziellen Planungs- und Führungsprozesses

Monat	Instrument	Inhalt	Handelndes Organ
Januar/März X-1	Finanzplan	Aussichten für die nächsten vier Jahre (Status quo Prognose + geplante Veränderungen)	Exekutive/Verwaltung
Mai	Budgetrichtlinien	Festlegen der Eckpunkte des Budgetentwurfes des kommenden Jahres	Exekutive
Oktober	Budetentwurf Budgetbericht	Budget gegliedert nach Arten und nach Verantwortungsbereichen	Exekutive
November		Prüfung des Budgetentwurfes	Geschäftsprüfungskommission
Dezember		Formeller Budgetbeschluss	Parlament
Januar – Dezember X	Rechnung	Budgetvollzug	Exekutive/Verwaltung
Januar – März X+1		Abschluss der Rechnung Geschäftsbericht	Exekutive/Verwaltung
Mai – Juni	Rechnung inkl. Bericht	Prüfung des Rechnungsabschlusses	Geschäftsprüfungskommission
Mai – Juni	Geschäftsbericht	Kennzahlen und Indikatoren verknüpft mit Finanzkennzahlen	Geschäftsprüfungskommission
Anfangs Juli		Formelle Abnahme von Rechnung und Geschäftsbericht	Diskussion, Kritik und Genehmigung durch Parlament

Diese Aufstellung illustriert einerseits, dass das Budget eingebettet ist zwischen Finanzplan und Geschäftsbericht und weder das einzige noch das wichtigste Instrument der finanziellen Führung ist. Finanzielle Führung muss bei den einzelnen Sachgeschäften, beim Erlass von Gesetzen und Reglementen ansetzen. Im Budget werden diese Beschlüsse nur noch systematisch zusammengefasst. Andererseits wird auch deutlich, dass das Verknüpfen von Finanz- und Sachplanungen mit jedem Schritt verstärkt wird.



Da es sich bei diesem Prozess um einen rollenden Vorgang handelt, bestehen vielfältige Rückkoppelungen und Beziehungen zwischen den einzelnen Instrumenten. Durch den – selbstverständlichen – Einbezug der Sachplanungen enthält dieser Prozess auch Elemente des Outputs bzw. der angestrebten Ergebnisse.

Im Unterschied zu diesem Vorgehen wird im System des Globalbudgets bzw. seines zeitlich verlängertes Pendant, der „Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung“, versucht, von Anfang an eine viel engere Verknüpfung herzustellen. Konkret bedeutet dies ein detailliertes Abstimmen der inhaltlichen Absichten und Wünsche mit den finanziellen Möglichkeiten über einen mittelfristigen Zeitraum (3 - 5 Jahre).

Ob dieses System erfolgreich sein wird, ist aus verschiedenen Gründen fraglich. Eine mittelfristige Festlegung von Zielen, Planungen und Finanzen stösst im politischen Umfeld relativ rasch an Grenzen:

- Das politische Zielsystem ist - im Unterschied zur Willensbildung in privaten Unternehmungen - nicht einheitlich und von allen Entscheidungsträgern in gleicher Weise getragen. Es gehört zu den Besonderheiten des politischen Prozesses, dass viele unterschiedliche Zielvorstellungen bestehen und viele Entscheide deshalb nicht auf der Zielebene, sondern erst auf der Massnahmenebene gefällt werden. Bei der Zielformulierung besteht der Konsens sehr oft nur auf der Ebene relativ offener und unklarer Formulierungen und die tatsächlich vorhandenen Konflikte werden erst durch Entscheide im konkreten Einzelfall geklärt. In einem derartigen Umfeld ist die Gefahr gross, dass „Integrierte Aufgaben- und Finanzplanungen“ trotz grossem Aufwand⁴¹ wenig zur Entscheidungsfindung beizutragen vermögen.
- Es ist eine offene und ungeklärte Frage, ob sich ein Parlament durch Beschlüsse über eine längere Frist binden lasse. Die Erfahrungen in der Stadt St.Gallen mit dem Massnahmenpaket zum Leitbild⁴² aus dem Jahre 1985 lassen daran erhebliche Zweifel aufkommen. Es gehört zu den Unwägbarkeiten des politischen Prozesses, dass plötzlich

⁴¹ Winterthur hat für die Erarbeitung eines „Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes“ einen Betrag von 300'000 Franken in den Budgetentwurf 2001 aufgenommen.

⁴² vgl. vorne Kapitel 26



neue Bedürfnisse auftreten können, die mit hoher Priorität behandelt werden müssen. Eine Bindung der Entscheidungsträger in einer relativ frühen Phase steht dem jedoch entgegen.

- Die Unsicherheiten auf der Ertragsseite, insbesondere auch die konjunkturelle Abhängigkeit einzelner Einnahmen, könnten ebenfalls dazu führen, dass unter Zwang einer zu frühen Abstimmung der Bedürfnisse auf das finanziell Mögliche falsche Entscheide gefällt würden. Gerade die Erfahrung der Krise der 90er Jahre hat gezeigt, dass das Aufrechterhalten eines stabilen Leistungsangebotes wichtiger ist – auch wenn es nicht immer in Übereinstimmung mit den finanziellen Möglichkeiten stand (bzw. mit einem Anstieg der Verschuldung beibehalten werden konnte). Eine antizyklische Finanzpolitik⁴³ verlangt gerade danach, dass in Krisenzeiten gewisse Aufgaben unverändert und ohne gesicherte Finanzierung weiterhin wahrgenommen werden.

Auch wenn Verbesserungen im Einzelfall noch möglich sind, kann das heute in St.Gallen praktizierte System der politischen Steuerung grundsätzlich als ausreichend und effizient beurteilt werden. Der vom Parlament gelegentlich beklagte geringe Handlungsspielraum ist nicht auf den Planungsprozess, sondern auf andere Gründe zurückzuführen: Anhaltende Finanzknappheit, gesetzliche Rahmenbedingungen, Kantonalisierung von Aufgaben usw. Das Planungssystem hat sein Ziel in den schwierigen 90er Jahren insofern erreicht, als es gelang, die Aufgaben und finanziellen Möglichkeiten aufeinander abzustimmen.

52 Integration von Elementen der Input- und Outputsteuerung

Es ist das Verdienst der WOV, dass sie die Wirkungen politischer Massnahmen stärker ins Bewusstsein von Politik und Verwaltung gerückt hat. Ein systematisches Hinterfragen von Leistungen und Wirkungen ist notwendig und lehrreich. Die Frage ist jedoch, ob diese „Wirkungsorientierung“ für alle Phasen des Führungsprozesses das einzige Kriterium bzw. Instrument sein soll.

⁴³ Diese Aussage bezieht sich nur auf die Finanzierung von Staatsausgaben und die Möglichkeiten der Verschuldung. Eine antizyklische Ausgabenpolitik hingegen ist kaum möglich.



Angesichts der - theoretisch und praktisch - ungelösten Probleme einer reinen Outputsteuerung liegt es nahe, eine Verbindung der verschiedenen Steuerungsansätze anzustreben. Es geht darum, die Stärken der verschiedenen Instrumente zu nutzen und miteinander zu verbinden.

Betrachtet man den nachstehend dargestellten Planungsprozess, so lassen sich die Schwerpunkte der Steuerung in den einzelnen Phasen wie folgt charakterisieren: In der Vorbereitungsphase überwiegen eher Instrumente, welche die Wirkungen, die Sachziele in den Vordergrund stellen: Legislaturziele (mit Ausnahme der Finanzziele) und Sachplanungen. Auch mit den parlamentarischen Vorstößen werden politische Ziele anvisiert, ohne dass man sich in der Regel mit den dafür erforderlichen Mitteln auseinandersetzt:

Abb. 5: Die Ausrichtung der einzelnen Instrumente im Führungsprozess

Phase	Instrument	Input-orientierung	Output-orientierung
Vorbereitung	Legislaturziele	●	●●
Vorbereitung	Sachplanungen		●●
Vorbereitung	Finanzplan	●●	
Entscheidung	Parlamentarische Vorstösse		●●
Entscheidung	Reglemente	●	●●
Entscheidung	Ausgabenbeschlüsse zu Einzelgeschäften	●●	●●
Entscheidung	Budget (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung)	●●	
Vollzug	Vollzug	●●	●●
Kontrolle	Rechnung	●●	
Kontrolle	Geschäftsbericht	●	●●

Die meisten Entscheide⁴⁴ werden in Form von einzelnen Ausgabenbeschlüssen, im Zusammenhang mit Reglementen und zu einem geringen Teil mit dem Budget beschlossen. In dieser Phase überwiegt die Inputsteuerung. In der Kontrollphase gibt es mit der Rechnungsab-

⁴⁴ Diese Aussage bezieht sich nur auf Gemeinden, die kaum gesetzgeberisch tätig sind.



lage ein input- und mit dem allgemeinen Geschäftsbericht ein outputorientiertes Instrument, welches über die erbrachten Leistungen orientiert.

Die Stärken dieses Prozesses bestehen in der Kombination von Instrumenten der Input- und Outputsteuerung:

- In den letztlich zentralen Entscheidungsprozessen findet eine Steuerung über eindeutig definierbare und messbare Größen der Inputsteuerung statt. In dieser Phase auf reine Outputgrößen abzustellen, scheitert an den bereits geschilderten Problemen.⁴⁵
- Es gibt nicht einen externen und internen Führungskreislauf, wie dies im System des Globalbudgets der Fall ist. Denn dort resultiert „eine Zweiteilung des Finanzhaushaltes in einen internen (detaillierten und artengegliederten) und einen externen (globalisierten und produktgegliederten) Teil“.⁴⁶
- In der Vorbereitungs- und auch in der Kontrollphase liegt das Schwergewicht auf Output- oder Wirkungsbetrachtungen. Dies ist sinnvoll, weil die Beobachtung von Wirkungen und allfällige Korrekturen dort beginnen muss.

53 Die Rolle des Parlamentes

Der Einfluss des Parlamentes ist in den einzelnen Phasen und bei den einzelnen Instrumenten unterschiedlich ausgestaltet.

⁴⁵ vgl. vorne Kapitel 44

⁴⁶ Schedler in: Mastronardi/Schedler (1998), S. 138



Abb. 6: Die Rolle von Parlament und GPK im Führungsprozess

Phase	Instrument	Einfluss Parlament/ GPK
Vorbereitung	Legislaturziele	Kenntnisnahme und Diskussion
Vorbereitung	Sachplanungen	Kenntnisnahme und Diskussion
Vorbereitung	Finanzplan	Kenntnisnahme und Diskussion
Entscheidung	Parlamentarische Vorstösse	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
Entscheidung	Budget (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung)	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
Entscheidung	Ausgabenbeschlüsse zu Einzelgeschäften	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
Vollzug	Vollzug	kein parlamentarischer Einfluss
Kontrolle	Rechnung	Beschluss und anschliessende Eingriffsmöglichkeit
Kontrolle	Geschäftsbericht	Beschluss und anschliessende Eingriffsmöglichkeit

In den ersten Phasen der **Vorbereitung** - Legislaturziele, Sachplanungen und auch in der Finanzplanung - geht es in erster Linie um Information und Meinungsbildung. Obwohl dies auf den ersten Blick als eine schwache Möglichkeit der Gestaltung erscheinen mag, so sollten die Auswirkungen dieser „Kenntnisnahme und Diskussion“ im politischen Meinungsbildungsprozess nicht unterschätzt werden:

- Die schwächere Form der „Kenntnisnahme und Diskussion“ ermöglicht es, Ideen und noch nicht umfassend abgeklärte Projekte zur Diskussion zu stellen. Würden dazu bereits in der Vorbereitungsphase verbindliche Beschlüsse gefasst, so würden - um ein Scheitern dieser Ideen zu vermeiden - viele dieser Vorhaben erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Diskussion gestellt werden.
- Jede Exekutive ist darauf angewiesen, im politischen Prozess eine Mehrheit zu finden und wird aus eigenem Interesse die in der Diskussion geäusserten Argumente in ihre Entscheide einfliessen lassen.



- Mit der „Kenntnisnahme und Diskussion“ bindet sich das Parlament nicht und bleibt frei, zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund einer umfassenden Kenntnis der Sachlage zu entscheiden.

In der **Entscheidungsphase** dagegen verfügt das Parlament über ein direktes Eingriffs- und Entscheidungsrecht. Sowohl bei Investitionsentscheidungen⁴⁷ als auch im Bereich der Laufenden Rechnung besteht mit dem umfassenden Budgetrecht ein sehr starkes Instrument, welches die Verwaltung zwingt, die angebehrten Kredite gut zu begründen. Selbstverständlich kann sich ein einzelnes Mitglied des Parlamentes nicht zu allen Budgetposition allein aufgrund des Budgets von der Notwendigkeit einer Ausgabe ein Bild machen. Dies ist aber auch nicht erforderlich, wenn man sich den Entstehungsprozess des Budgets vor Augen hält: Ein grosser Teil der Ausgaben ist aufgrund gesetzlicher oder reglementarischer Entscheide als gebunden zu betrachten, ein anderer Teil beruht auf entsprechenden Ausgabenbeschlüssen des Parlamentes und nur beim kleinsten Teil wird über das Budget effektiv ein Beschluss gefasst. Es kommt hinzu, dass alle Ausgaben begründet werden müssen bzw. ihre Notwendigkeit auch im Nachhinein erklärbar sein muss.

Das Parlament behält jedoch die Budgethoheit und damit das Recht, auch über Einzelpositionen des Budgets - und nicht nur über abstrakte Indikatoren wie im Modell des Globalbudgets - zu entscheiden. Wie die Budgetdiskussionen in St.Gallen beweisen, lässt sich dieses Verfahren effizient handhaben.

Auch mit den parlamentarischen Instrumenten Motion und Postulat verfügt das Parlament über direkte Steuerungsmöglichkeiten.

In der abschliessenden **Kontrollphase** verfügen das Parlament bzw. seine Kommissionen über ein umfassendes Informationsrecht, aufgrund dessen allfällige Korrekturen eingeleitet werden können.

⁴⁷ Im Unterschied zur reinen Theorie der WOV unterliegen diese Entscheide auch in sogenannten WOV-Städten meistens nicht dem Globalbudget.



In allen Phasen wird das Parlament - allerdings in unterschiedlich starker Form - in die Meinungsbildung einbezogen. Aber letztlich ist die Exekutive für die politische Planung verantwortlich.

54 Strategie der nächsten Jahre

Die Stadtverwaltung befindet sich im Umbruch. Sowohl strukturell als auch prozessual muss sie auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren. Dabei haben nach wie vor die Prinzipien der Legalität, der Wirtschaftlichkeit, der Effektivität sowie der Bürger- und Mitarbeiterorientierung im Vordergrund zu stehen. Dieses Zielsystem ist in sich nicht widerspruchsfrei, weshalb Güter abzuwägen sind und Prioritäten gesetzt werden müssen. Die Massnahmen der Verwaltungsmodernisierung sind weitgehend in den Legislaturzielen enthalten. Die wichtigsten Faktoren werden in den folgenden Ausführungen näher dargestellt.

54.1 Gestaltung neuer Strukturen und Revision der Gemeindeordnung

Externe Einflüsse werden auch in den kommenden Jahren weitreichende Folgen für die Stadtverwaltung St.Gallen haben:

- Bevorstehende Ausgliederungen und beschlossene Kantonalisierungen werden eine **Neustrukturierung der verbleibenden Verwaltungsabteilungen** zur Folge haben. Dies wird sich auch auf die Gemeindeordnung und andere Erlasse auswirken.
- Die **Regionalisierung von Aufgaben** wird fortschreiten und die Kooperation mit anderen Leistungserbringern - seien dies Gemeinden oder private Anbieter - ist zu intensivieren.
- Die **Informatik** wird intern zu neuen Strukturen und Prozessen führen sowie extern neue Kommunikationsformen zwischen Verwaltung und Bürgerschaft ermöglichen (E-Government).
- Obwohl die **Flexibilität in der finanziellen Führung** bereits als relativ hoch bezeichnet werden kann⁴⁸, sollen durch vermehrten Einsatz von Rahmenkrediten die Abläufe weiter

⁴⁸ vgl. vorne Kapitel 44.2



vereinfacht werden. Gerade diese Rahmenkredite entsprechen aufgrund der quantifizierten Aussagen zu Leistungen und Preisen in hohem Masse den Intentionen der WOV. Ebenfalls zur Steigerung bzw. Wahrung der Flexibilität sollen die Finanzkompetenzen der Gemeindeordnung der inzwischen eingetretenen Teuerung angepasst werden.

- Die Delegation von Aufgaben soll in einer **Delegationsordnung** festgeschrieben werden.

54.2 Ausbau des Verwaltungscontrolling

Unter **Verwaltungscontrolling** versteht man den gesamten Prozess der Planung, der Zielsetzung und der Steuerung im finanz-, personal- und leistungswirtschaftlichen Bereich. Wie andernorts⁴⁹ dargelegt, wurden in diesem Prozess im Verlauf der letzten Jahre u.a. mit Legislaturzielen und Geschäftsbericht wichtige Verbesserungen eingeführt. Es hat sich aber gezeigt, dass in einem immer komplexer werdenden Umfeld dieses Controlling noch verstärkt und zweckmässig ausgebaut werden sollte. Dabei sollen diese Aufgaben - entsprechend der dezentralen Finanzverantwortung - grundsätzlich weiterhin dezentral in den betreffenden Verwaltungsbereichen wahrgenommen werden. Darüber hinaus müssen jedoch die zentralen Instrumente zur Unterstützung und Koordination ausgebaut und die dafür notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Es liegt nahe, diese Aufgabe für gesamtstädtische Belange dort anzusiedeln, wo auch die Budget- und Rechnungslegungsprozesse koordiniert werden, d.h. im städtischen Finanzamt.

Ein ganz zentrales Element dieses Verwaltungscontrolling ist die **Verbesserung der Kennzahlen** und die gezielte Einführung von **Kosten-/Leistungsrechnungen**. Dazu gehören auch Projekte des Benchmarking (Vergleiche mit anderen Gemeinwesen). Da die Definition von Kennzahlen oft Ausgangspunkt für die Definition und Erfassung von Leistungen ist, kann dieser Prozess nicht allein der Verwaltung überlassen, sondern muss von der Politik mitgestaltet werden. Wo die Erarbeitung von Kennzahlen auf Daten einer Kostenrechnung angewiesen ist, soll auch dieses Instrument eingesetzt werden. Dieser Prozess ist, wie die Erfahrung in anderen Städten zeigt, ein dauerhafter, und Verbesserungen werden immer möglich sein.

⁴⁹ Vgl. Kapitel 26 und Anhang



In den gleichen Zusammenhang gehören die Modalitäten der **internen Leistungsbezüge**, inklusive der Leistungsverrechnung. Diese sind zu überprüfen und zu optimieren. Allerdings sollte auch hier der Nutzen die damit verbundenen Kosten übersteigen. Flächendeckende Kostenverrechnungen stehen deshalb nicht zur Diskussion.



6 Schlussbemerkungen

Die Stadtverwaltung hat in den vergangenen Jahren aufgrund technologischer und politischer Einflüsse einen grossen Wandel durchlaufen. Als richtig erkannte Ideen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurden bzw. werden in pragmatischer Weise umgesetzt. Es sind noch einige Verbesserungen innerhalb des bestehenden Modells möglich. Einige der Hauptthesen der WOV - ausschliessliche Steuerung über Outputgrössen bzw. Indikatoren und die Idee des Globalbudgets - vermögen nicht zu überzeugen. Die Erfahrungen in anderen Städten und die Entwicklung der theoretischen Diskussion unterstützen im Grunde den vom Stadtrat im Jahre 1995 eingeschlagenen Weg.

Wichtiger als Modelldiskussionen sind die erzielte Wirkung und die Lösung der in den Legislaturzielen genannten Probleme und Aufgaben: Die Modernisierung der innerstädtischen Strukturen und die Förderung der Regionalisierung von Aufgaben, der Einsatz und Ausbau der Informatik, die Personalpolitik usw. Diese Aufgaben erfordern von Politik und Verwaltung einen hohen Einsatz. Auch im Sinne der Konzentration der Kräfte erscheint es deshalb sinnvoll, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen.

7 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Vom Bericht über die Modernisierung der Stadtverwaltung wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat „prozessorientiertes Qualitätsmanagement und wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ wird als erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Der Stadtpräsident:
Christen

Im Namen des Stadtrates
Der Stadtschreiber:
Linke

