

# **Die strategische politische Steuerung des Bundesrates**

## **Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 15. Oktober 2009

---

---

## Zusammenfassung

*Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Untersuchung zur strategischen politischen Steuerung des Bundesrates beauftragt. Ihr Ziel besteht darin, die Führungsinformationen des Bundesrates, das Instrumentarium, die Akteure und ihre Rollen sowie die tatsächlichen Abläufe der strategischen politischen Steuerung auf Bundesebene zu identifizieren und zu bewerten. Nicht untersucht wurde die Nutzung von Führungsinformation für die kurzfristige Steuerung, z.B. in Krisensituationen.*

*Im Zentrum der Untersuchung stehen die folgenden Hauptfragen (vgl. Ziff. 1.3)*

- Welche Instrumente der strategischen politischen Steuerung existieren auf Bundesebene?*
- Wie läuft die strategische politische Planung und Steuerung beim Bund konkret ab?*
- Wie ist die strategische politische Planung und Steuerung beim Bund zu beurteilen?*

*Die Bundesverfassung, das Parlamentsgesetz und das Finanzhaushaltsgesetz regeln die Legislaturplanung und den Finanzplan, die Jahresziele des Bundesrates und den Voranschlag sowie den Geschäftsbericht und die Rechnung als Hauptinstrumente zur strategischen politischen Steuerung (vgl. Ziff. 3.1). Neben diesem Instrumentarium werden auch sektorielle Planungen und Berichte des Bundesrates zu strategischen Themen als Instrumente der politischen Steuerung eingesetzt (z.B. Botschaft über Bildung, Forschung und Innovation, vgl. Ziff. 3.2.6). Weiter hat sich herausgestellt, dass insbesondere im Bereich des Verkehrs das Gesetz zu einem vorrangigen strategischen Steuerungsinstrument geworden ist (vgl. Ziff. 3.4).*

*Die strategische politische Planung läuft alle vier Jahre mit dem Legislaturplan und dem Legislaturfinanzplan sowie jährlich mit dem Finanzplan, dem Voranschlag und den Jahrszielen des Bundesrates ab. Jährlich erstattet der Bundesrat mit dem Geschäftsbericht und der Staatsrechnung Bericht an das Parlament. Weitere Planungen und Berichte des Bundesrates sind je nach Politikbereich von unterschiedlicher Bedeutung und stehen teilweise in einem ungeklärten Verhältnis zur Legislaturplanung (vgl. Ziff. 3.2.6, 3.3.6).*

*Die Untersuchung zeigt, dass im Bundesrat und innerhalb der Bundesverwaltung keine einheitliche Auffassung darüber besteht, welchen Zweck und welche Bedeutung die einzelnen Instrumente der strategischen politischen Steuerung haben; es fehlt diesbezüglich eine «*unité de doctrine*» (vgl. Ziff. 3.2.1, 3.3.1). Die strategische politische Steuerung ist einzelfallorientiert und sektoriell ausgerichtet. Die Führungsinformationen sind primär für die departementale Führung der Bundesverwaltung relevant. Der Bundesrat misst dem strategischen politischen Führungsprozess eher eine untergeordnete Bedeutung zu und wird durch die Vielzahl parlamentarischer Vorstösse stark belastet. Die Führungsinstrumente sind von unterschiedlicher praktischer Bedeutung. (vgl. Ziff. 5.3)*

---

*Der Legislaturplan ist in wesentlichen Teilen eine Vorlagenplanung und damit de facto ein vierjähriges Arbeitsprogramm für Parlament, Bundesrat und Verwaltung. Die finanziellen Konsequenzen sind im Legislaturfinanzplan abgebildet. Damit verfehlt die Legislaturplanung den Zweck, eine strategische politische Perspektive und eine auf Entwicklungen und Schwerpunkte ausgerichtete kohärente Politik aufzuzeigen. Die Berichte des Perspektivstabs zu Herausforderungen und Trends sind im Kontext der politischen Gesamtplanung faktisch weitgehend bedeutungslos. (vgl. Ziff. 3.2.2, 3.3.2).*

*Der Finanzplan und der Voranschlag geniessen einen hohen Stellenwert im Bundesrat und in der Verwaltung. Sie gehören zu den Kerninstrumenten der finanziellen Steuerung. Die Planungen von Finanzen und Aufgaben sind nicht konsequent miteinander verknüpft. (vgl. Ziff. 3.2.3, 3.3.3)*

*Entsprechend zur Legislaturplanung handelt es sich bei den Jahreszielen in erster Linie um ein jährliches Arbeitsprogramm zu Botschaften und Vorlagen. Neue materielle Ziele sind kaum enthalten. Mit diesen Inhalten können die Jahresziele wohl kaum dem Anspruch genügen, wonach der Bundesrat darin die Grundzüge der Regierungstätigkeit für das nächste Jahr festlegt. (Ziff. 3.2.4, 3.3.4)*

*Geschäftsbericht und Staatsrechnung sind anerkannte und akzeptierte Berichterstattungsinstrumente. Allerdings zieht die Bundesverwaltung kaum Erkenntnisse daraus, weil sie für die kurzfristige Steuerung eher Ergebnisse aus dem unterjährigen Controlling verwendet. Der Bundesrat misst vor allem dem Geschäftsbericht eine hohe Bedeutung zu, weil dieser Bericht für die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht wichtig ist. (vgl. Ziff. 3.2.5, 3.3.5)*

*Aufgrund des Befundes der Untersuchung und der Erkenntnisse aus den Entwicklungen in anderen Staaten, in den Kantonen und in der Wissenschaft (vgl. Ziff. 4) ergibt sich ein hoher Handlungsbedarf. Die strategische politische Steuerung auf Ebene des Bundesstaates bedarf einer klaren Ausrichtung und Konzeption. Zu diesem Zweck sind in Ziffer 5.2 sechs Leitsätze formuliert. Zusammengefasst soll die strategische politische Steuerung einer kohärenten Politik für das Land und seiner Bevölkerung dienen. Dabei sind die Besonderheiten der auf Konsens, Stabilität und Kontinuität ausgerichteten Konkordanzdemokratie sowie der Nutzen, die politische Machbarkeit und Praktikabilität von strategischen politischen Planungen zu berücksichtigen.*

*Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass der Bundesrat über einen erheblichen Handlungsspielraum für die Optimierung seiner strategischen politischen Steuerung im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Vorgaben verfügt (vgl. Ziff. 5.4): strategische politische Perspektive des Bundesrates stärken, strategische politische Steuerung von Aufgaben und Ressourcen verknüpfen, jährliche Steuerung von Zielen des Bundesrates und der Departemente entflechten. Dabei ist wichtig, dass das Parlament den Handlungsspielraum des Bundesrates für seine strategische politische Steuerung respektiert. Gleichzeitig ist die Rolle der Bundeskanzlei bzw. der Bundeskanzlerin zu stärken und auf Aufgaben zur Unterstützung des Bundesrates in seiner Staatsleitungsfunktion zu verwesentlichen (vgl. Ziff. 5.6).*

---

---

*Parlament und Bundesrat könnten mit einer Änderung der gesetzlichen Vorgaben zusätzlichen Handlungsspielraum zur Optimierung der strategischen politischen Steuerung (vgl. Ziff. 5.5) schaffen. Eine gemeinsame strategische politische Steuerung unter Wahrung der Zuständigkeiten von Parlament und Bundesrat könnte zu einer kohärenten, legitimierten und breit abgestützten Politik in Legislative und Exekutive beitragen. Dabei wären Wirkungen (wozu), Aufgaben (was) und Ressourcen (womit) lang-, mittel- und kurzfristig zu steuern. Gleichzeitig wären die strategischen politischen Führungsinformationen durch stufengerechte, vernetzte Steuerungs-, Kommunikations- und Analyseinstrumente zu verwesentlichen.*

*Die PVK hat die Untersuchung in enger Zusammenarbeit mit der PuMaConsult GmbH, Bern, durchgeführt. Die Untersuchung beruht auf einer Triangulation verschiedener Methoden (vgl. Ziff. 2). Neben der Analyse von Dokumenten sowie der bestehenden Rechtsgrundlagen bilden insbesondere Interviews mit Verantwortlichen der Bundesverwaltung und Kantonsvertretern wesentliche Grundlagen vorliegender Untersuchung. Eingeflossen in die Untersuchung sind auch die Einschätzungen der Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzlerin, welche diese im Frühling 2009 im Rahmen der Aussprache zum Geschäftsbericht 2008 gegenüber den beiden Geschäftsprüfungskommissionen zum Ausdruck brachten.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3084</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>3090</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>3091</b>
1.1 Anlass	3091
1.2 Auftrag der GPK-N	3092
1.3 Untersuchungsgegenstand	3092
1.4 Aufbau des Berichts	3093
<b>2 Untersuchungsdesign</b>	<b>3094</b>
2.1 Inhaltlicher Fokus	3094
2.2 Erhebungsmethodik	3095
2.3 Beurteilungsmethodik	3097
<b>3 Die strategische politische Steuerung im Bund</b>	<b>3098</b>
3.1 Wie sollte es sein?	3098
3.1.1 Strategische politische Steuerung	3099
3.1.2 Herausforderungen, Legislaturplanung inkl. Legislaturfinanzplan	3099
3.1.3 Finanzplan, Voranschlag	3100
3.1.4 Jahresziele des Bundesrates und der Departemente	3101
3.1.5 Geschäftsbericht, Rechnung	3101
3.1.6 Themenbezogene überjährige Strategien und Planungen	3102
3.1.7 Geschäftsordnung des Bundesrates	3102
3.2 Was ist wirklich?	3103
3.2.1 Strategische politische Steuerung	3103
3.2.2 Herausforderungen, Legislaturplanung inkl. Legislaturfinanzplan	3104
3.2.3 Finanzplan, Voranschlag	3106
3.2.4 Jahresziele des Bundesrates und der Departemente	3107
3.2.5 Geschäftsbericht, Rechnung	3109
3.2.6 Themenbezogene überjährige Strategien und sektorielle Planungen	3110
3.3 Was bedeutet das?	3111
3.3.1 Strategische politische Steuerung	3111
3.3.2 Herausforderungen, Legislaturplanung inkl. Legislaturfinanzplan	3112
3.3.3 Finanzplan, Voranschlag	3113
3.3.4 Jahresziele des Bundesrates und der Departemente	3113
3.3.5 Geschäftsbericht, Staatsrechnung	3113
3.3.6 Themenbezogene überjährige Strategien und Planungen	3114
3.4 Exkurs: Zur Steuerungsfunktion des Gesetzes	3114
<b>4 Zum heutigen Entwicklungstrend der politischen strategischen Steuerung im politischen System</b>	<b>3115</b>
4.1 Wissenschaft	3115
4.1.1 Grundsätzliches zur strategischen Steuerung	3115
4.1.2 Zur politischen strategischen Steuerung im Besonderen	3116
4.1.3 Konzeption der strategischen Steuerung	3117

4.1.4 Die politische strategische Steuerung in der Schweiz als Gegenstand der Forschung	3118
4.2 International	3119
4.2.1 Grundsätzliches	3119
4.2.2 Megatrends der Entwicklungen der strategischen Steuerung	3120
4.3 Kantone	3122
4.3.1 Generelles zur politischen strategischen Steuerung in den Kantonen	3122
4.3.2 Der Kanton Graubünden im Besonderen	3123
<b>5 Leitsätze und Handlungsbedarf zur Optimierung</b>	<b>3127</b>
5.1 Einleitung	3127
5.2 Leitsätze für die strategische politische Steuerung des Bundesrates	3127
5.2.1 Grundausrichtung der strategischen politischen Steuerung	3128
5.2.2 Führungsinformation	3129
5.2.3 Führungsinstrumente	3129
5.2.4 Führungsprozess	3130
5.2.5 Akteurinnen und Akteure und ihre Rollen	3130
5.2.6 Planungs- und Steuerungskultur	3131
5.3 Beurteilung der derzeitigen strategischen politischen Steuerung an Hand der Leitsätze	3131
5.3.1 Einzelfallorientierte und sektoriell ausgerichtete politische Steuerung des Bundesrates (Leitsatz 1)	3131
5.3.2 Führungsinformationen primär themenbezogen und vor allem für die Führung der Bundesverwaltung relevant (Leitsatz 2)	3132
5.3.3 Führungsinstrumente von unterschiedlicher politischer und praktischer Bedeutung (Leitsatz 3)	3133
5.3.4 Strategisch politischer Führungsprozess von untergeordneter Bedeutung (Leitsatz 4)	3134
5.3.5 Eingeschränkter und zu wenig genutzter Handlungsspielraum des Bundesrates (Leitsatz 5)	3135
5.3.6 Keine «unité de doctrine» hinsichtlich der strategischen politischen Steuerung (Leitsatz 6)	3136
5.4 Handlungsspielraum zur Optimierung der strategischen politischen Steuerung durch den Bundesrat im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Vorgaben	3137
5.4.1 Ziel der Optimierung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben	3137
5.4.2 Strategische politische Perspektive des Bundesrates stärken	3137
5.4.3 Strategische politische Steuerung von Aufgaben und Ressourcen verknüpfen	3138
5.4.4 Jährliche Steuerung von Zielen entflechten	3139
5.4.5 Handlungsspielraum des Bundesrates für seine strategische politische Steuerung respektieren	3140
5.5 Handlungsspielraum zur Optimierung der strategischen politischen Steuerung im Rahmen einer Änderung der gesetzlichen Vorgaben	3140
5.5.1 Ziel der Optimierung im Rahmen der verfassungsmässigen Gewaltenteilung	3140
5.5.2 Kohärente, legitimierte und breit abgestützte Politik	3141

5.5.3 Gemeinsame strategische politische Steuerung unter Wahrung der Zuständigkeiten von Parlament und Bundesrat	3141
5.5.4 Integrierte Steuerung über Wirkungen, Aufgaben und Ressourcen	3142
5.5.5 Verwesentlichung der strategischen politischen Führungsinformationen durch stufengerechte, vernetzte Steuerungs-, Kommunikations- und Analyseinstrumente	3143
5.6 Die Bundeskanzlei als Stabsorgan für die strategische politische Steuerung	3143
<b>Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis</b>	<b>3145</b>
<b>Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner</b>	<b>3149</b>
<b>Anhänge:</b>	
1 Übersicht über die Steuerungsinstrumente	3151
2 Abweichungen (in kursiver Schrift) zwischen den rechtlichen Grundlagen und der Umsetzung in der Praxis	3154
3 Mögliche Optimierungen im Instrumentarium der strategischen politischen Steuerung	3157
Impressum	3161

## Abkürzungsverzeichnis

BK	Bundeskanzlei
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Forschung (Forschungsgesetz; SR 420.1)
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz; SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GR	Kanton Graubünden
GRG	Grossratsgesetz vom 8. Dezember 2005 (GR)
GS	Generalsekretariat/e; Generalsekretär/in
KV	Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. März 2003/ 14. September 2003
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

# Bericht

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Anlass

Der Bundesrat ist gemäss der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999<sup>1</sup> (Art. 174 BV) die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Er hat die Aufgabe, die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik zu bestimmen und die staatlichen Tätigkeiten zu planen und zu koordinieren (Art. 180 BV). Mit der vierjährigen Legislaturplanung und den Jahreszielen sowie dem Finanzplan und dem Voranschlag stehen dem Bundesrat hierfür verschiedene Planungsinstrumente zur Verfügung. Im Geschäftsbericht und in der Staatsrechnung legt der Bundesrat gegenüber dem Parlament jährlich Rechenschaft ab. Auf dieser Grundlage übt das Parlament die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung aus (Art. 169 BV).

Bezogen auf dieses Instrumentarium für die strategische politische Steuerung des Landes und der Bundesverwaltung ist kaum transparent, auf welche Weise der Bundesrat seine Führungsverantwortung tatsächlich wahrnimmt. So ist beispielsweise unklar, welche Bedeutung die Jahresziele für ihn haben, wie er sich über deren laufende Umsetzung orientiert und auf welchen Führungsinformationen seine Entscheide beruhen. Zudem fällt auf, dass der Bundesrat über keine langfristigen Ziele verfügt, die einen Planungshorizont von mehr als zehn Jahren erfassen und aus einer «Vision» heraus entwickelt worden sind.

Der bundesrätliche Ausschuss «Verwaltungsreform» gelangte am 9. Juni 2006 mit den Vorschlägen an die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs), das Dokument der bundesrätlichen Jahresziele abzuschaffen, den Geschäftsbericht Band I entsprechend zu vereinfachen bzw. zu kürzen sowie die departementalen Jahresziele und den Geschäftsbericht Band II abzuschaffen. Die GPKs wandten sich gegen dieses Vorhaben. In ihrem Schreiben vom 7. September 2007 teilten sie dem Bundesrat u.a. mit, dass der im Parlamentsgesetz verankerte Geschäftsbericht ein zentrales Instrument für das Parlament darstelle, um eine umfassende Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates wahrnehmen zu können (Art. 144 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>2</sup> über die Bundesversammlung, ParlG). Im Weiteren meldeten sie auch den Bedarf für die weitere Optimierung des Geschäftsberichts im Sinne seiner Ausgestaltung als Führungs- und Arbeitsinstrument an. Der Vorschlag, die departementalen Jahresziele aus dem Geschäftsbericht zu streichen, löste bei den GPKs zudem die Vermutung aus, dass die dem Geschäftsbericht zugrunde liegenden Informationen eigens für dessen Erstellung gewonnen werden müssen und nicht auf laufenden Führungsinformationen des Bundesrates beruhen. Vor diesem Hintergrund haben die GPKs beschlossen, untersuchen zu lassen, wie der Bundesrat seine in Verfassung und Gesetz verankerte Führungsverantwortung wahrnimmt.

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> SR 171.10

## 1.2 Auftrag der GPK-N

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Untersuchung zu den Führungsinformationen des Bundesrates und der Rolle der Bundeskanzlei beauftragt. Das Ziel besteht darin, die Führungsinformationen des Bundesrates, das Instrumentarium, die Akteure und ihre Rollen sowie die tatsächlichen Abläufe des strategischen politischen Managements auf Bundesebene zu identifizieren und zu bewerten. Konkret ist

- erstens darzulegen, aufgrund welcher Führungsinformationen der Bundesrat seine Führungsaufgabe wahrnimmt und entsprechende Entscheide fällt. Zu diesem Zweck ist ein Überblick zu erstellen, welche Instrumente zur Anwendung kommen und wie die entsprechenden Prozesse ablaufen. Dabei ist auch die Frage der langfristigen Planung des Bundesrates im Hinblick auf wirtschaftliche, gesellschaftliche, ökologische und weitere Herausforderungen zu behandeln.
- zweitens zu beurteilen, inwieweit die bestehenden Instrumente und Verfahren aktuell, angemessen und zweckmässig sind. Dabei ist auch die Zielerreichung der letzten Jahre zu untersuchen und einzubeziehen.
- drittens die Rolle der Bundeskanzlei zu analysieren, die für die politischen Planungs- und Rechenschaftsinstrumente des Bundesrates verantwortlich ist und die Führungsinstrumente bereitstellt.

## 1.3 Untersuchungsgegenstand

Die zuständige Subkommission EJDP/BK der GPK-N hat an ihrer Sitzung vom 19. Juni 2008 entschieden, den *Untersuchungsfokus auf die konkrete Umsetzung des bestehenden Instrumentariums* zu legen. Im Zentrum der Untersuchung steht die mittel- und langfristige Steuerung. Die Nutzung von Führungsinformation für die kurzfristige Steuerung, z.B. in Krisensituationen, ist dagegen nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Dabei soll auch analysiert werden, inwieweit die bundesrätlichen und die departementalen Jahresziele in den letzten Jahren erreicht wurden. Im Zentrum der Untersuchung stehen die folgenden Fragen:

1. Welche Instrumente der strategischen politischen Steuerung existieren auf Bundesebene?
  - 1.1 Welche Instrumente und Führungsinformationen stehen dem Bundesrat für die kurz-, mittel- und langfristige politische Planung und Steuerung im Hinblick auf wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Zielsetzungen zur Verfügung?
  - 1.2 Auf welchen rechtlichen Grundlagen beruhen diese und wie verbindlich sind diese für die an der politischen Planung beteiligten Akteure?
  - 1.3 Wie sind die verschiedenen Planungs- und die Steuerungsinstrumente aufeinander abgestimmt (zeitlich, inhaltlich, finanziell)?

2. Wie läuft die strategische politische Planung und Steuerung beim Bund konkret ab?
  - 2.1 Wie laufen die Prozesse zur Umsetzung der bestehenden Instrumente der strategischen politischen Planung und Steuerung auf Bundesebene ab?
  - 2.2 Wer sind die beteiligten Akteure (Bundesrat, Bundeskanzlei, Generalsekretariate / Departemente, Eidgenössische Finanzverwaltung usw.) und was ist ihre Rolle? Wer erstellt und wer nutzt welche Informationen und Produkte? Wie nehmen die Akteure Einfluss auf die strategische politische Planung und Steuerung?
  - 2.3 Aufgrund welcher Informationen nimmt der Bundesrat die Führungsverantwortung im Rahmen seiner Staatsleitungs- bzw. seiner Verwaltungsführungsfunktion wahr?
3. Wie ist die strategische politische Planung und Steuerung beim Bund zu beurteilen?
  - 3.1 Wurden die bundesrätlichen und die departementalen Jahresziele in den letzten vier bis fünf Jahren erreicht? Gibt es Unterschiede in der Erreichung von bundesrätlichen bzw. departementalen Jahreszielen und wie lassen sich diese gegebenenfalls begründen?
  - 3.2 Wie sind erstens die bestehenden Planungs- und Steuerungsinstrumente und die Führungsinformationen des Bundesrates zur Wahrnehmung seiner Führungsverantwortung und zweitens deren Umsetzung zu beurteilen vor dem Hintergrund von aktuellen Entwicklungen in der schweizerischen und vergleichbaren internationalen politischen Praxis im Bereich der strategischen politischen Planung und Steuerung sowie auch hinsichtlich aktueller Erkenntnisse aus Forschung und Lehre (Zweckmässigkeit, Relevanz, Aktualität, Stufengerechtigkeit u.a.m.)?
  - 3.3 Wie sind die Verantwortlichkeiten und Rollen der beteiligten Akteure zu bewerten? Welche Rolle spielt die Bundeskanzlei bei der Bereitstellung und Weiterentwicklung von Führungsinstrumenten? Entspricht die Rollenverteilung der Akteure und ihr Einfluss auf das strategische Management den Aufgaben, die ihnen aus staatspolitischer Sicht zuzuweisen sind?

## 1.4 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht baut einerseits auf zahlreichen neuen, besonders im Hinblick auf den Bericht verfassten Grundlagen auf, andererseits stellt er auf bestehende Untersuchungen sowie Informationen und Erkenntnissen aus der Fachliteratur ab. Das *Untersuchungsdesign* wird nachfolgend in Ziffern 2 ausführlich dargestellt.

Die Ziffer 3 befasst sich mit dem *heutigen Zustand der strategischen politischen Steuerung des Bundes*. In einem ersten Schritt wird in Ziffer 3.1 dargestellt, wie diese aus der Sicht des Gesetzgebers vorgesehen ist (Soll-Zustand). Ziffer 3.2 fasst anschliessend die Bestandaufnahme (Ist-Zustand) zusammen, die im Rahmen der Untersuchung vorgenommen wurde. Diese stützt sich insbesondere auf eine Analyse von Dokumenten aus der Bundesverwaltung, auf die Aussprachen der beiden GPKs mit den Bundesräten zum Geschäftsbericht 2008 sowie auf Interviews mit Schlüs-



## Inhaltlicher Fokus der Untersuchung

zu untersuchende Führungsprozesse inkl. Führungsinformationen	Bund				Kantone		Inter- national
	BR	BK	EFV	Dept. 1-7	GR	weitere Kantone	
1. Herausforderungen, Legislatur(-finanz)plan	Inhalte Instrumente Rollen Abläufe Vernetzungen						
2. Finanzplanung, Voran- schlag, Jahresziele							
3. Geschäftsbericht, Rechnung							
4. überjährige Planung/ Strategie							

Quelle: PuMaConsult GmbH

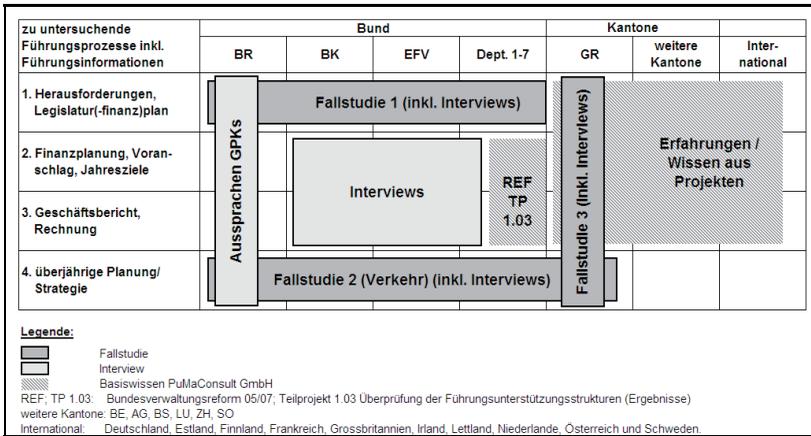
## 2.2 Erhebungsmethodik

Um die gestellten Fragen beantworten zu können, ist eine differenzierte Erhebung von Fakten und Informationen zu den im Untersuchungsfokus stehenden strategischen politischen Führungsprozessen auf Bundesebene und in Kantonen notwendig. Gleichzeitig sind Einschätzungen des Bundesrates selber und von weiteren an diesen Prozessen beteiligten Rollenträgern von Interesse. Im Sinne einer Methodentriangulation<sup>3</sup> dienen Interviews, Fallstudien, Dokumentenanalysen sowie Auswertungen von Statistiken dazu, ein möglichst vollständiges, differenziertes und aus unterschiedlichen Blickwinkeln ausgeleuchtetes Bild zu erhalten (vgl. Abb. 2). Weitere Grundlagen bilden die im Rahmen der Bundesverwaltungsreform<sup>4</sup> gewonnenen Erkenntnisse zu den Prozessen Finanzplanung, Voranschlag und Rechnung auf Stufe Departemente. Schliesslich bilden Evaluationsberichte über die Einführung von neuen Steuerungsmodellen in den Kantonen eine weitere Basis für die Darstellung von Fakten und Informationen.

<sup>3</sup> Unter Methodentriangulation wird eine Vielzahl eingesetzter methodischer Instrumente für die Erhebung des Ist-Zustandes verstanden, um zu verlässlichen und differenzierten Erkenntnissen zu gelangen.

<sup>4</sup> Bundesverwaltungsreform 2005/2007, insbesondere Teilprojekt 1.03 «Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen».

## Erhebungsmethodik



Quelle: PuMaConsult GmbH

#### a) Aussprachen der GPKs

Im Rahmen der Aussprachen der GPKs zum Geschäftsbericht 2008 haben sich alle *Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin* zu Fragen zur strategischen Planung und Steuerung des Landes und der Bundesverwaltung sowie zu den vom Bundesrat verwendeten Führungsinformationen geäußert.

#### b) Interviews

Die *Bundeskanzlerin* hat ihre Einschätzung zur Bedeutung der Perspektiven, der Legislatur(-finanz)planung, der Jahresziele des Bundesrates und der Departemente, des Geschäftsberichts sowie von übergeordneten Planungen für die Führung des Landes und der Bundesverwaltung abgegeben.

Alle *Generalsekretärinnen und -sekretäre* der Departemente oder von ihnen bezeichnete Führungspersonen haben Auskunft über die Bedeutung und Funktionsweise der im Untersuchungsfokus stehenden Führungsprozesse auf Stufe Departement gegeben.

*Mitglieder des bisherigen Perspektivstabs* haben über ihre Erfahrungen mit der Erarbeitung des Berichts *Herausforderungen* (nachfolgend auch Perspektivenbericht) informiert.

#### c) Fallstudien

Um zu vertieften Erkenntnissen zu wichtigen Aspekten zu gelangen, wurden drei Fallstudien durchgeführt.

Gegenstand der Fallstudie 1 sind die Prozesse zur Erarbeitung des Berichts des Perspektivstabs, der Legislaturplanung und des Legislaturfinanzplans. Es geht darum, einen Überblick über den Prozessablauf, die Rollen der verschiedenen Schlüsselfunktionen und die Schnittstellen(-probleme) zwischen den Prozessen zu gewinnen.

Thema der Fallstudie 2 ist die überjährige Planung/Strategie am Beispiel des öffentlichen Personenlinienverkehrs zu Land, abgestimmt mit der verkehrsrelevanten Raumplanung und der nationalen Infrastruktur für den Strassenverkehr. Es geht darum, zu diesem Bereich einen Überblick über die strategischen Planungs- und Steuerungsprozesse auf Bundesebene abgestimmt mit den Kantonen und den Transportunternehmungen zu erhalten. Die Rollen der beteiligten Organisationseinheiten und die Schnittschnitten zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren sind aufzuzeigen.

Die Fallstudie 3 befasst sich mit der strategischen politischen Führung auf kantonaler Ebene. Am Beispiel des Kantons Graubünden (GR) sind die Erfahrungen aufzuzeigen, wie auf politischer Ebene gleichzeitig mit traditionellen und modernen Verwaltungsführungsinstrumenten umgegangen wird. Im Vordergrund stehen die Prozesse Legislaturplanung, mittel- und kurzfristige Planung sowie die jährliche Berichterstattung. Der Kanton Graubünden wurde deshalb ausgewählt, weil die Verwaltung seit dem Jahr 2000 parallel mit zwei Verwaltungsführungsmodellen geführt wird. Immer mehr Ämter werden nach wirkungsorientierten Prinzipien gesteuert, während die andern Dienststellen traditionell geführt werden. In dieser Beziehung ist der Kanton Graubünden mit dem Bund vergleichbar und als Vergleichsgrösse geeigneter als diejenigen Kantone (z.B. Aargau, Bern, Luzern, Zürich), welche die wirkungsorientierte Steuerung flächendeckend eingeführt haben.

#### *d) Ergänzende Dokumentenanalysen und Statistiken*

Ergänzend zu diesen drei Fallstudien hat die PVK die Erreichung der bundesrätlichen und departementalen Ziele analysiert. Diese Untersuchung dient u.a. zur Beantwortung der Frage 3.1. Weiter wurden durch die PVK bei der Bundeskanzlei Informationen über die Behandlung der Planungsgeschäfte im Bundesrat erhoben und ausgewertet.

## **2.3 Beurteilungsmethodik**

Die strategischen politischen Führungsprozesse auf Bundesebene, die Führungsinformationen des Bundesrates und die Rolle der Bundeskanzlei werden – im Sinne einer weiteren Methodentriangulation – aus drei Gesichtspunkten beurteilt.

### *– Verwaltungswissenschaft*

Die existierenden Instrumente und Prozesse, Rollen und Verantwortungen sowie die Vernetzungen werden aus Sicht von modernen Ansätzen und Modellen der Staatsleitung und Verwaltungsführung sowie mit Hilfe von Effektivitäts- und Effizienzkriterien beurteilt. Kriterien sind z.B. Direktheit, Eindeutigkeit und Vollständigkeit von Entscheidungswegen, Klarheit in der Prozessverantwortung oder Eindeutigkeit der Aufgabenerfüllung.

Die Qualität, Äquivalenz und Kongruenz der Führungsinformationen werden ebenfalls mit Hilfe von Kriterien beurteilt, wie z.B. die Zweckmässigkeit, die Stufengerechtigkeit, die Angemessenheit, die Entscheidungsrelevanz, die Aktualität oder die Verständlichkeit der Informationen.

Die Untersuchungsgegenstände werden zudem aus staatspolitischer- und -rechtlicher Sicht bewertet.

– *Vergleichende Beurteilung*

Die Elemente der strategischen politischen Planung und Steuerung sowie die Führungsinformationen sind auf Grund eines Vergleichs mit praxiserprobten modernen Steuerungsmodellen aus Kantonen und ausländischen Verwaltungen zu beurteilen. Dazu dienen u.a. die in Ziffer 2.2 der vorliegenden Studie erwähnten Grundlagen.

– *Beteiligte*

Die Beurteilung aus der Sicht der Beteiligten widerspiegelt ihre subjektive Einschätzung zur strategischen Planung und Steuerung sowie zu den Führungsinformationen. Hauptbeteiligte sind die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin, die Generalsekretärinnen und -sekretäre, Vertreter des Perspektivstabs und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) sowie ausgewählte Amtsdirektorinnen und -direktoren. Diese Personen sind befragt worden (vgl. Ziff. 2.2).

### **3 Die strategische politische Steuerung im Bund**

#### **3.1 Wie sollte es sein?**

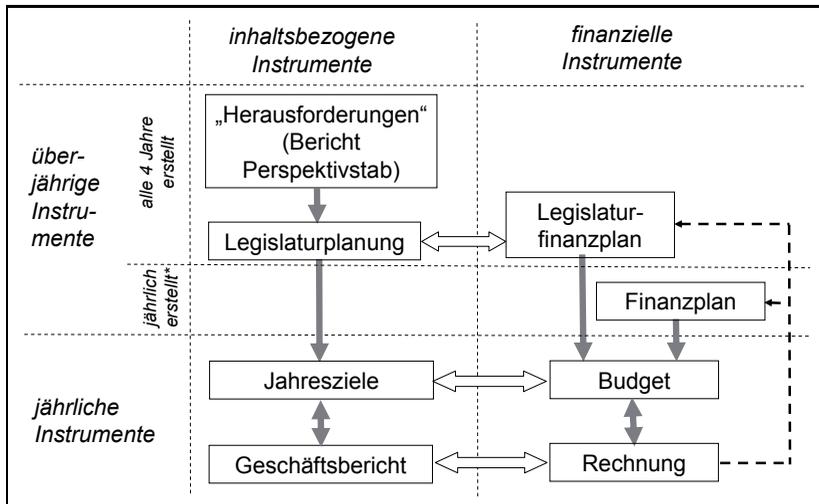
In diesem Abschnitt wird die rechtliche Situation auf Bundesebene bezüglich der strategischen politischen Steuerung im Allgemeinen sowie bezüglich der zu untersuchenden Steuerungsinstrumenten dargestellt:

- Herausforderungen, Legislaturplanung inkl. Legislaturfinanzplan,
- Finanzplan, Voranschlag,
- Jahresziele des Bundesrates und der Departemente,
- Geschäftsbericht, Rechnung,
- themenbezogene überjährige Strategien und Planungen.

Die Zusammenhänge zwischen den Steuerungsinstrumenten sind in Abbildung 3 im Überblick dargestellt. Im Anhang 1 wird pro Instrument der Planungs- bzw. Berichtshorizont, der Inhalt des Instruments, die Verknüpfungen mit anderen Instrumenten, die rechtlichen Grundlagen und die Kompetenzen von Parlament, Bundesrat, Bundeskanzlei, Perspektivstab, EFV und Departement ausgewiesen. Der Arbeitsbericht zur Fallstudie 1 befasst sich vertieft mit den Prozessen der Legislaturplanung.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Vgl. Kettiger 2009.

## Steuerungsinstrumente im Überblick



\* Jährliche Erstellung ausser in jenen Jahren, in denen ein Legislaturfinanzplan erstellt wird.

Quelle: PVK

### 3.1.1 Strategische politische Steuerung

Gemäss Artikel 180 Absatz 1 BV bestimmt der *Bundesrat* die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten. Die strategische politische Steuerung durch den Bundesrat stützt sich mithin direkt auf diese Verfassungsbestimmung. Gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe g BV kann das Parlament an der strategischen politischen Steuerung mitwirken.<sup>6</sup>

### 3.1.2 Herausforderungen, Legislaturplanung inkl. Legislaturfinanzplan

Für die Tätigkeit des Perspektivstabs fehlt eine ausdrückliche Grundlage in einem Rechtserlass des Bundes. Auch in Artikel 17 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998<sup>7</sup> (RVOV), der die Instrumente der Planung des Bundesrates einzeln aufzählt<sup>8</sup>, fehlen entsprechende Regelungen oder Hinweise. Aus einer rein rechtlichen Sicht müsste deshalb prima vista davon ausgegangen werden, dass der Bericht *Herausforderungen* und der Synthesebericht des

<sup>6</sup> Vgl. auch Lanz/Mastronardi in St. Galler Kommentar zu Art. 173 BV.

<sup>7</sup> SR 172.010.1

<sup>8</sup> Die wichtigsten Planungsinstrumente werden in der RVOV konkretisiert: Richtlinien der Regierungspolitik (Art. 18 RVOV), Jahresziele des Bundesrates (Art. 19 RVOV), Jahresziele der Departemente und der Bundeskanzlei (Art. 20 RVOV).

Perspektivstabs nicht zum strategischen Steuerungsinstrumentarium des Bundes gehören. Anknüpfen lässt sich allenfalls indirekt an Artikel 146 Absatz 3 ParlG, der verlangt, dass die Legislaturplanung auf eine Lageanalyse abstellt. Organisationsrechtlich kann die Arbeit des Perspektivstabs auf Artikel 55 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>9</sup> (RVOG) abgestützt werden. Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat, Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane einzusetzen.

Demgegenüber ist die *Legislaturplanung* gesetzlich verankert. Artikel 146 Absatz 1 ParlG verpflichtet den Bundesrat, zu Beginn der Legislaturperiode der Bundesversammlung eine Botschaft über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung zu unterbreiten. Das Parlament verabschiedet die Legislaturplanung gemäss Artikel 146 Absatz 2 ParlG als «einfachen Bundesbeschluss» (d.h. als Bundesbeschluss, der nicht dem fakultativen Referendum untersteht)<sup>10</sup>. Artikel 146 Absatz 3 ParlG enthält Anforderungen an den Inhalt der Botschaft zur Legislaturplanung. Diese muss u.a. eine Lageanalyse, Ziele mit entsprechenden Indikatoren sowie ein Gesetzgebungsprogramm enthalten. Letztlich enthält Artikel 147 ParlG Regelungen für die Beratungen im Parlament. Artikel 17 Absatz 2 und Artikel 18 RVOV nehmen auch heute noch Bezug auf das ausser Kraft gesetzte Geschäftsverkehrsgesetz und sprechen noch immer von «Richtlinien der Regierungspolitik». Hier ist offensichtlich die erforderliche Anpassung an das übergeordnete Recht unterblieben.

Der *Legislaturfinanzplan* ist Teil der Botschaft zur Legislaturplanung (Art. 146 Abs. 4 ParlG).<sup>11</sup> Dieser setzt den Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll. Die Ziele und Massnahmen der Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan müssen sachlich und zeitlich miteinander verknüpft werden (Art. 146 Abs. 4 ParlG; Art. 7 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006<sup>12</sup>, FHV).

Die Bundeskanzlei bereitet in enger Zusammenarbeit mit den Departementen die Legislaturplanung vor (Art. 32 Bst. d RVOG).

### 3.1.3 Finanzplan, Voranschlag

Der Bundesrat erstellt eine *mehrwährige Finanzplanung*; diese umfasst die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre (Art. 19 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 2005<sup>13</sup> über den eidgenössischen Finanzhaushalt, FHG). Hauptaufgabe der mehrjährigen Finanzplanung ist es, den politischen Behörden frühzeitig aufzuzeigen, ob die vorgesehenen Aufgaben mit den vorhandenen Mitteln realisierbar sind. Trifft dies nicht zu, müssen rechtzeitig Korrekturmassnahmen erwogen und durchgesetzt werden. Die Finanzplanung wird jährlich parallel zu den Arbeiten am neu entstehenden Voranschlag überarbeitet. Sie hat den Charakter einer rollenden Planung.

<sup>9</sup> SR 172.010

<sup>10</sup> Vgl. die diesbezügliche Definition in Artikel 163 Absatz 2 BV.

<sup>11</sup> In der Praxis ist der Legislaturfinanzplan ein Anhang zur Botschaft zur Legislaturplanung; der Legislaturfinanzplan 2009–2011 war der Anhang 2 zur Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011, BBl 2008 753, 829 wurde aber nicht im Bundesblatt publiziert.

<sup>12</sup> SR 611.01

<sup>13</sup> SR 611.0

Artikel 143 Absatz 2 ParlG fordert die Verbindung der Sachplanung mit der Finanzplanung in der Gliederung und im Inhalt des Finanzplans. Er ist Teil der Finanzberichterstattung (Band 5).

Die Bundesversammlung beschliesst den jährlichen *Voranschlag* nach dem ihr vom Bundesrat jährlich bis Ende August unterbreiteten Entwurf (Art. 29 FHG). Inhalt und Gliederung des Voranschlags richtet sich nach der Staatsrechnung des Bundes (Art. 30 Abs. 1 FHG, vgl. Ziff. 3.1.5).

### **3.1.4 Jahresziele des Bundesrates und der Departemente**

Der Bundesrat gibt bis zum Beginn der letzten ordentlichen Session des Jahres seine *Jahresziele* für das nächste Jahr bekannt (Art. 144 ParlG). Diese sind auf die Legislaturplanung abzustimmen und umschreiben die Grundzüge der Regierungstätigkeit für das nächste Jahr, bestimmen Ziele und Massnahmen und bezeichnen die zuhanden der eidgenössischen Räte zu verabschiedenden Geschäfte (Art. 19 RVOV). Im Anhang der Jahresziele des Bundesrates sind zudem die wichtigsten parlamentarischen Geschäfte des betreffenden Jahres sowie die geplanten Wirksamkeitsüberprüfungen aufgelistet. Die Jahresziele sind auch Grundlage für die Prüfung der Geschäftsführung durch das Parlament. Die Bundeskanzlei bereitet in enger Zusammenarbeit mit den Departementen die Jahresziele des Bundesrates und der Departemente gemäss ständiger Praxis und in Anlehnung an Artikel 32 Buchstabe d RVOG) vor.

Die *Departemente* und die *Bundeskanzlei* stimmen ihre eigenen *Jahresziele* auf die Planungen des Bundesrates ab und unterbreiten sie dem Bundesrat zur Kenntnisnahme (Art. 20 RVOV).

### **3.1.5 Geschäftsbericht, Rechnung**

Der Bundesrat erstellt einen jährlichen Geschäftsbericht zuhanden des Parlaments (Art. 187 Abs. 1 Bst. b BV). Er orientiert über die Schwerpunkte der bundesrätlichen Tätigkeit und über die Erreichung der Jahresziele. Ebenso werden Abweichungen von den Jahreszielen und ungeplante Vorhaben dargelegt und begründet (Art. 144 ParlG). Die Bundeskanzlei bereitet in enger Zusammenarbeit mit den Departementen den Geschäftsbericht vor (Art. 32 Bst. d RVOG).

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung jährlich die *Staatsrechnung* zur Abnahme (Art. 4 FHG). Sie gliedert sich in die Bundesrechnung und in die Jahresrechnung von Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung und der Fonds des Bundes.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Aufgeführt sind Fonds, die eine eigene Rechnung führen, welche durch die Bundesversammlung zu genehmigen ist (Sonderrechnungen).

### 3.1.6 Themenbezogene überjährige Strategien und Planungen

Der Bundesrat kann dem Parlament weitere *Planungen und Berichte* zur Information oder zur Kenntnisnahme unterbreiten (Art. 148 ParlG). Er kann ihm Ziele oder Schlussfolgerungen zum einfachen Bundesbeschluss sowie Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in Form des einfachen Bundesbeschlusses oder eines Bundesbeschlusses unterbreiten. Artikel 148 Absatz 3 ParlG erwähnt den Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz, der dem Parlament periodisch zu unterbreiten ist. Andere besonders wichtige Sachplanungen haben ihre materielle Rechtsgrundlage in einem Fachgesetz. Beispielsweise nennen Artikel 20 und 23 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983<sup>15</sup> über die Forschung (Forschungsgesetz; FG) das Mehrjahresprogramm, das Aufschluss über die forschungspolitischen Absichten der Forschungsorgane und über die mittelfristigen Dringlichkeiten und Schwerpunkte ihrer Tätigkeiten gibt. Mehrjahresprogramme dienen der Koordination und der Zusammenarbeit unter den Forschungsinstanzen und enthalten die für die Richtlinien der Regierungspolitik und für die Finanzplanung des Bundes erforderlichen Angaben. Auf dieser Basis unterbreitet der Bundesrat dem Parlament periodisch die Botschaft über Bildung, Forschung und Innovation. Sie umreißt die wissenschafts- und bildungspolitischen Ziele und Massnahmen, die in den kommenden vier Jahren zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation beitragen werden. Sie betrifft die Bereiche Berufsbildung, ETH, Hochschulen, Forschungs- und Innovationsförderung sowie internationale Zusammenarbeit. Die Bundesversammlung bewilligt den Höchstbetrag der finanziellen Mittel jeweils für mehrere Jahre mit einfachem Bundesbeschluss (Art. 10 Abs. 1 FG).

Neben der Steuerung über Planungen, Berichte und Mehrjahresprogramme können auch der Erlass und die Revision einer Rechtsnorm der Steuerung dienen, allerdings beschränkt auf ein bestimmtes Fachgebiet. Auch finden – dem Gesetzgebungsprozess vorgelagert – sektorielle Strategieprozesse statt<sup>16</sup>. Wie in Ziffer 2.1 ausgeführt, wird in der vorliegenden Studie das Verhältnis zwischen der Gesetzgebung und der strategischen politischen Steuerung kurz dargestellt (vgl. Ziff. 3.4), jedoch nicht vertieft untersucht.

### 3.1.7 Geschäftsordnung des Bundesrates

Artikel 24 RVOG verpflichtet den Bundesrat, in einer Verordnung zu regeln, wie er seine Funktionen im Einzelnen wahrnimmt. Der Bundesrat hat bisher keine eigene Organisationsverordnung erlassen. Er hat aber Bestimmungen u.a. zu den Verhandlungen des Bundesrates, zur Geschäftsplanung und zum Controlling, in der RVOV verankert. Zudem tragen die Richtlinien der Bundeskanzlei für die Vorbereitung und Erledigung von Bundesratsgeschäften zur Standardisierung des Verfahrens bei. Im Weiteren geben die so genannten Aide-mémoire Hinweise für die Mitglieder des Bundesrates und für die Bundeskanzlerin.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> SR 420.1

<sup>16</sup> Vgl. z.B. Strategie für Geoinformation beim Bund, vom Bundesrat am 16. Juni 2001 genehmigt, als sektorielle Strategie, die im Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (GeolG; SR 510.62) umgesetzt wurde.

<sup>17</sup> Sägesser 2007, Rz. 11 zu Art. 24 RVOG.

## 3.2 Was ist wirklich?

In diesem Abschnitt wird dargestellt, wie die zu untersuchenden Instrumente der strategischen politischen Steuerung auf Bundesebene umgesetzt werden, wie sie *durch die Befragten* bezüglich Bedeutung, Inhalt und Umsetzung bewertet werden und welche Fakten gegebenenfalls dahinter stehen. In Anhang 2 werden je Instrument die Abweichungen zwischen den rechtlichen Vorgaben und der konkreten Anwendung ausgewiesen.

### 3.2.1 Strategische politische Steuerung

Der Bundesrat nimmt grundsätzlich seine Staatsleitungsfunktion (Art. 174 BV) und Verwaltungsführungsfunktion (Art. 178 Abs. 1 BV) wahr. Er bestimmt die Ziele und Mittel seiner Regierungspolitik, plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten mit Hilfe der hier untersuchten Instrumente.

Über die Frage, ob der Bundesrat zu den Inhalten der untersuchten Instrumente wirklich eine Diskussion führt und Schwerpunkte festlegt, gehen die Ansichten auf allen Stufen der Bundesverwaltung erheblich auseinander. Eine Auswertung der Bundeskanzlei zur Behandlung der untersuchten Instrumente zeigt, dass der Bundesrat einzig die Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 an vier ordentlichen Sitzungen und an einer Klausur behandelt hat. Den Bericht des Perspektivstabs, die Botschaft zum Voranschlag 2008, die Ziele des Bundesrates 2008, der Geschäftsbericht 2008 und die Botschaft zur Staatsrechnung hat der Bundesrat jeweils an einer Sitzung beraten und verabschiedet. Mitberichte der Departemente gab es zur Legislaturplanung und zu den Zielen des Bundesrates. Gemäss Aussagen von einzelnen Bundesratsmitgliedern steht in den ordentlichen, in der Regel dreistündigen Sitzungen des Bundesrates für eigentliche strategische Themen und Fragestellung kaum Zeit zur Verfügung.<sup>18</sup> Der Bundesrat muss im Rahmen seiner wöchentlichen Sitzung nach Angaben einzelner Bundesratsmitglieder und der Bundeskanzlei die meiste Zeit für die Behandlung von Einzelgeschäften und die Verabschiedung von parlamentarischen Vorstössen aufwenden. Die Belastung war in jüngster Zeit sehr hoch, da sich die Anzahl der parlamentarischen Vorstösse und Fragen in den letzten Jahren erhöht hat.<sup>19</sup> Ob der Bundesrat in dieser Situation die zahlreichen Aussprachepapiere der Departemente und der Bundeskanzlei von je 20–30 Seiten Umfang<sup>20</sup> in genügender Tiefe behandeln kann, bleibt aus Sicht einzelner Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzlei fraglich.<sup>21</sup> Ausserhalb der ordentlichen Sitzungen kann sich der Bundesrat anlässlich von Klausuren vertieft mit Themen auseinandersetzen. Eine Auswertung der Bundeskanzlei zeigt, dass der Bundesrat im Jahr 2007 zwei Klausu-

<sup>18</sup> Dies kam an den Aussprachen der GPKs mit den Mitgliedern des Bundesrats und der Bundeskanzlerin zum Geschäftsbericht 2008 im Mai 2009 zum Ausdruck.

<sup>19</sup> In der Frühlingsession 2009 wurden ca. 400 neue Vorstösse eingereicht und rund 180 Fragen gestellt.

<sup>20</sup> 2007: ca. 90 Aussprachepapiere; 2008: ca. 100 Aussprachepapiere.

<sup>21</sup> Die Aussprachepapiere werden in der Regel eine Woche vor der ordentlichen Sitzung den Mitgliedern des Bundesrates zugestellt. Gemäss Aussagen aus den Interviews und aus dem Bundesrat (Aussprache der GPKs mit den Mitgliedern des Bundesrats und der Bundeskanzlerin zum Geschäftsbericht 2008 im Mai 2009) kommt es aber immer wieder vor, dass wichtige Aussprachepapiere erst am Abend vor der Bundesratssitzung verteilt werden.

ren im Umfang von insgesamt sieben Stunden und im Jahr 2008 fünf Klausuren von insgesamt 16 Stunden Dauer durchgeführt hat. Diese Fakten bestätigen die Aussagen von einzelnen Mitgliedern des Bundesrates und der meisten Generalsekretärinnen und -sekretäre, dass dem Bundesrat für die Beratung der Geschäfte der strategischen politischen Steuerung zu wenig Zeit zur Verfügung steht.

### 3.2.2 Herausforderungen, Legislaturplanung inkl. Legislaturfinanzplan

Der Perspektivstab erstellt den Bericht *Herausforderungen* und den Synthesebericht periodisch in einem aufwändigen Verfahren. Nach Auffassung verschiedener Interviewpartner steht der Aufwand zur Erstellung in einem ungünstigen Verhältnis zum Ertrag.<sup>22</sup>

Den Berichten des Perspektivstabs wird von nahezu allen Befragten inhaltlich und fachlich eine hohe Qualität attestiert. Gleichzeitig sind sich – ausser der Bundeskanzlei – aber alle Beteiligten einig darüber, dass der Bericht *Herausforderungen* und der Synthesebericht für die Bundespolitik weitgehend bedeutungslos sind.

Die vorgebrachten *Mängel an den Berichten des Perspektivstabs* können wie folgt zusammengefasst werden:

- *Status*: Es handelt sich um einen Fachbericht und nicht einen politischen Bericht. Personell ist die Verantwortlichkeit für den Bericht hierarchisch auf zu tiefer Stufe angesetzt (Auftrag der Bundeskanzlei an eine Fachgruppe aus der Bundesverwaltung Stufe obere/mittleres Kader).
- *Bedeutung*: der Bericht ist fachlich solid, nimmt aber zu wenig auf das politische Umfeld Rücksicht und kann nicht als Grundlage für politische Entscheidungen dienen.<sup>23</sup>
- *Verbindlichkeit*: Die Berichte haben eine sehr geringe Verbindlichkeit und finden in der Legislaturplanung kaum eine Konkretisierung (auch wenn sie eigentlich als Grundlage für die Legislaturplanung dienen sollten).<sup>24</sup>
- *Zeitlicher Ablauf*: Der Erstellungsprozess ist zuwenig auf den Prozess der Legislaturplanung abgestimmt.

Grundsätzlich ist unbestritten, dass der Bundesrat Informationen über die Zukunft braucht, um seine Führungsaufgabe wahrnehmen zu können. Die Interviews ergaben auch, dass zahlreiche Ämter der Bundesverwaltung über eigene Langfristplanungen verfügen, welche teilweise erheblich über den Planungshorizont der Legislaturplanung hinausreichen. Diese Planungsinstrumente sind nicht auf die Legislaturplanung abgestimmt.

Die meisten Mitglieder des Bundesrates begrüßen die politische Vereinbarung von längerfristigen Zielen im Bundesrat im Rahmen der *Legislaturplanung*. Allerdings bemängelt ein Mitglied des Bundesrates, dass keine kohärente Politik des Bundes-

<sup>22</sup> Dies betrifft insbesondere die Herausforderungen 2007–2011.

<sup>23</sup> Diese Beurteilung zeigte sich insbesondere bei den Interviews auf der Stufe der Generalsekretariate.

<sup>24</sup> Prägnant dazu die folgende Aussage aus einem Interview: «Der Perspektivenbericht ist höchstens ein Steinbruch für die Legislaturplanung und Ziele.»

rates bestehe. Ein anderes Mitglied ist der Auffassung, dass in einem politischen System ohne Regierungskoalition das politische Programm von untergeordneter Bedeutung ist. Ein weiteres Mitglied des Bundesrates unterscheidet zwischen der Legislaturplanung einer Konkordanzregierung und einem Regierungsprogramm einer Koalitionsregierung. Es sieht in der Legislaturplanung ein Richtlinieninstrument, das dem Dialog zwischen dem Parlament und dem Bundesrat dienen soll. Die Auswertung der Bundeskanzlei zeigt, dass sich der Bundesrat mit der Legislaturplanung 2007–2011 mehrmals auseinandergesetzt hat. Die Bedeutung der Legislaturplanung wird allerdings von der Verwaltung sehr unterschiedlich eingeschätzt.<sup>25</sup> Mehrfach fand sich die Kritik, dass die Legislaturplanung zu wenig auf eigentliche strategische Fragen eingehe und eher den Charakter eines Gesetzgebungsprogramms für die kommende Legislaturperiode habe. Wiederholt fanden sich auch Äusserungen, wonach die Legislaturplanung nur deshalb gemacht werde, weil sie dem Parlament vorgelegt werden müsse. Mehrfach fand sich auch die Kritik, dass der Legislaturplanung eigentlich die Kohärenz auf der gesamstaatlichen Ebene fehle und dass sie tendenziell eine Zusammenstellung von Departementssichten verkörpere. Schliesslich wurde mehrmals festgehalten, dass grundsätzlich keine neuen, nicht bereits im Grundsatz beschlossenen Vorhaben in den Legislaturplan aufgenommen würden. Diese Befragten empfinden deshalb das Legislaturprogramm als Arbeitsinstrument und nicht als strategische politische Perspektive.

Die Tatsache, dass das Parlament die Legislaturplanung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses festlegt, wurde verschiedentlich als erheblicher Systemmangel der Legislaturplanung bezeichnet. Der Bundesrat müsste die Planungsaufgabe im Sinne von Artikel 180 BV grundsätzlich eigenverantwortlich wahrnehmen und deshalb die Legislaturplanung selber beschliessen können. Mit dem Beschluss der Legislaturplanung durch das Parlament finde eine Vermischung von Verantwortlichkeiten statt. Mit dem Beschluss durch das Parlament verliere – so die Ansicht einiger Interviewpartner – die Legislaturplanung für die Bundesverwaltung an Bedeutung.

Letztlich wurde seitens der Verwaltung an der Legislaturplanung auch bemängelt, dass sie keine Prioritäten bzw. eigentliche Schwerpunkte setze.

Auch die Bedeutung der Legislaturfinanzplanung wird sehr unterschiedlich eingeschätzt. Die Mitglieder des Bundesrates haben den Legislaturfinanzplan in den Aussprachen mit den GPKs nicht erwähnt. In den Interviews auf Stufe der Generalsekretariate (GS) finden sich alle Einstufungen von jener als wichtigstes Planungsinstrument bis «streichen». Das Bestehen einer Verknüpfung von Legislaturplan und Legislaturfinanzplan wird nur von Personen aus dem eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Bundeskanzlei bestätigt. Ansonsten sind die befragten Personen eher der Auffassung, eine solche bestehe nicht. Die Begründung liegt darin, dass die Legislaturplanung primär die Planung von Botschaften und Vorlagen beinhaltet, die in der Regel erst in späteren Legislaturperioden, also jenseits des Horizonts der Legislaturfinanzplanung, finanziell wirksam werden.

Die Bundeskanzlei konzipiert und leitet den Prozess für die Erarbeitung der Legislaturplanung. Dieser Prozess läuft zeitgleich mit demjenigen für die Jahresziele des Bundesrates und die Departementsziele sowie für den Geschäftsbericht Band I und II ab. Die Bundeskanzlei löst den Erarbeitungsprozess mit einem Auftrag an die

<sup>25</sup> Diese Beurteilung zeigte sich auch hier, insbesondere bei den Interviews auf der Stufe der GS.

Departemente aus. Darin definiert sie die zu erledigenden Arbeiten und weist auf Besonderheiten hin. Als Beilage zum Auftrag gibt die Bundeskanzlei den Terminplan und die Weisungen zur Legislaturplanung ab. Gleichzeitig stellt die Bundeskanzlei den Departementen eine Arbeitsvorlage für die standardisierte Erhebung zur Verfügung. Die Bundeskanzlei stellt die Eingaben der Departemente zusammen und erarbeitet den Botschaftsentwurf zu Händen des Bundesrates.

### 3.2.3 **Finanzplan, Voranschlag**

Der *Finanzplan* wird von allen Befragten in der Verwaltung geschätzt und als nützliches Instrument beurteilt. Durch seine Verbindlichkeit für die Verwaltung bzw. für die nachgelagerte Budgetierung ist es gelungen, in den Departementen eine hohe finanzielle Planungssicherheit zu schaffen. Konkret bedeutet dies, dass die finanziellen Mittel in der Regel nur dann im entsprechenden Jahr zur Verfügung stehen, wenn sie bereits frühzeitig im Finanzplan aufgenommen worden sind. Andernfalls ist es nach Auffassung der Befragten schwierig, neue finanzielle Mittel direkt im Voranschlag einzustellen. Der Finanzplan, der jährlich überarbeitet und jeweils um ein Jahr verlängert wird, ist nach Einschätzung der Befragten eine zweckmässige Grundlage für die anschliessende Budgetierung.

Die EFV ist der Auffassung, dass die Finanzplanperspektive mit einer langfristigeren Sicht ergänzt werden sollte. Zu diesem Zweck hat sie im Jahr 2008 erstmals eine langfristige finanzielle Perspektive (40 Jahre) entwickelt. Sie ist dabei von Modellberechnung auf Grund unterschiedlicher Annahmen zur demografischen Entwicklung ausgegangen. Hauptkenntnis daraus sind finanzielle Lücken. Ziel dieser noch weiter zu entwickelnden Perspektiven wäre, Grundlagen für Entwicklungsszenarien zu wichtigen Politikbereichen zu erstellen. Diese würden nach Auffassung der EFV den Ausgangspunkt u.a. für die Legislaturplanung und die Legislaturfinanzplanung bilden.

Der Prozess zur Erarbeitung des Finanzplans wird von der EFV konzipiert und geführt. Alle Befragten beurteilen diesen Prozess als transparent, verständlich und praxistauglich.

Die Departemente schätzen den *Voranschlag* als Instrument, dass ihnen die Ressourcen für das kommende Jahr definitiv zuweist. Ein Mitglied des Bundesrates sieht hier zudem den Ort, um die politische Vision mit den Ressourcen zusammenzubringen. Dieser Vorstellung halten mehrere Departementsvertretende entgegen, dass die Politik die Steuerungswirkung des Voranschlags massiv überschätzt. Im Grunde genommen könnten im Vorschlag nur noch Details verändert bzw. festgelegt werden.

Der von der EFV geleitete Budgetierungsprozess beurteilen die Befragten durchwegs positiv. Nach anfänglichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Umstellung auf das neue Rechnungsmodell, scheint sich der Prozess wieder eingespielt zu haben.

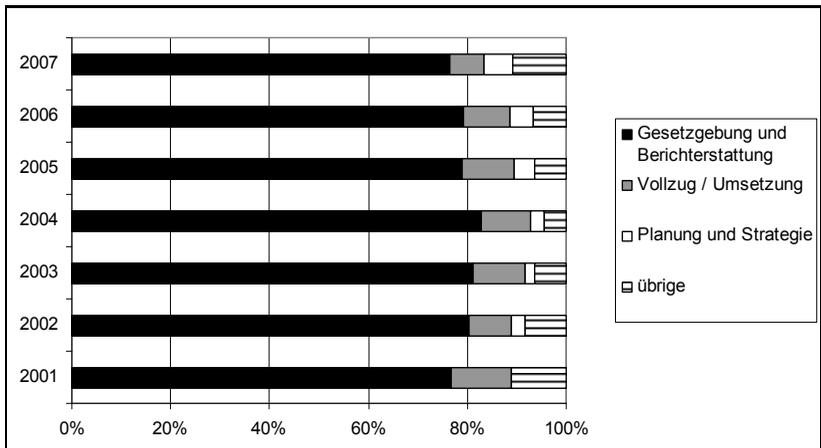
Beim Finanzplan- und Budgetierungsprozess hat die Bundeskanzlei keine departementsübergreifende Rolle.

### 3.2.4 Jahresziele des Bundesrates und der Departemente

Die *Jahresziele des Bundesrates* werden aus der Legislaturplanung hergeleitet, die im Charakter eher einer Vorlagenplanung entspricht. Die Jahresziele beziehen sich deshalb häufig auf die Vorbereitung von Botschaften oder Erlassvorlagen. Zahlreiche Befragte in den Departementen kritisieren, dass in den Jahreszielen in der Regel keine neuen Ziele eingebracht werden und dass kaum materielle Ziele enthalten sind. Einzelne Mitglieder des Bundesrates bestätigen diesen Eindruck und bezeichnen die Jahresziele als jährliches Gesetzgebungspaket. Diese Feststellungen werden durch eine vertiefende Studie der PVK<sup>26</sup> bestätigt. Eine empirische Auswertung der Jahre 2001–2007 (vgl. Abb. 4) zeigt, dass sich fast durchgehend um die 80 Prozent der Ziele und Massnahmen auf Gesetzesvorbereitungen und Berichterstattungen zuhanden des Parlaments beziehen. Die zweitgrösste Kategorie umfasst Vollzugs- und Umsetzungsaktivitäten, sie macht lediglich einen Anteil von 10 Prozent aus. Ein noch kleinerer Teil der Massnahmen (5 Prozent oder weniger) betrifft Fragen der Planung und Strategie.

Abbildung 4

#### Jahresziele des Bundesrates: Häufigkeit der Massnahmen-Kategorien pro Jahr



- Gesetzgebung und Berichterstattung: *Arbeiten z.H. des Parlaments (Berichte, Vorbereitung Gesetzesrevisionen, Vernehmlassungen, Botschaften), eigene Gesetzgebungstätigkeit des Bundesrates (Verordnungen, Inkraftsetzung)*, Bsp.: «Fertigstellung Botschaft zur Förderung von Bildung und Forschung», «Bericht Partikelfilter für schwere Nutzfahrzeuge»
- Vollzug und Umsetzung: *Beschluss von Massnahmen, z.B. Aktionspläne, Umsetzungsentscheide*, Bsp.: «Erstellung Aktionsplan gegen Feinstaub», «Umsetzungsentscheid Assistenzdienst EURO 2008»
- Planung und Strategie: *Erstellung von Berichten und Grundlagendokumenten, welche die längerfristige Entwicklung in einem bestimmten Bereich analysieren und ggf. Ziele definieren sollen*; Bsp.: «Strategie Nachhaltige Entwicklung», «E-Government-Strategie»
- Übrige: *internationale Verhandlungen, interne Organisation und Management*; Bsp.: «Einheitliches Erscheinungsbild Bund», «Aufnahme neuer bilateraler Verhandlungen mit der EU»

Quelle: PVK

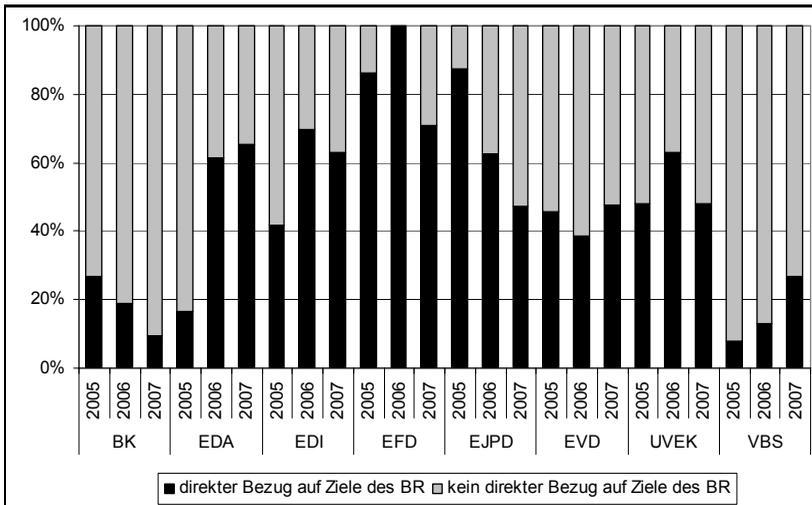
<sup>26</sup> Vgl. PVK 2009.

Auf Grund dieser Situation ist es nicht erstaunlich, dass die meisten Mitglieder des Bundesrates die Jahresziele nicht als wesentliches Führungsinstrument erwähnt haben und dass die meisten Befragten aus den Departementen keinen bzw. nur einen sehr eingeschränkten Nutzen der Jahresziele des Bundesrates sehen. Sie sind sogar der Auffassung, dass der Nutzen in keinem vertretbaren Verhältnis zum Erarbeitungsaufwand stehe.

Die Befragten in den Departementen beurteilen die Bedeutung der *Jahresziele der Departemente* ebenfalls unterschiedlich. Dies deshalb, weil sie in sehr unterschiedlichem Ausmass die Ziele des Bundesrates mit weiteren departementsspezifischen Zielen ergänzen. Abbildung 5 zeigt die unterschiedlichen Anteile der departementalen Ziele, die sich direkt auf Ziele des Bundesrates beziehen. Diejenigen Departemente, die zusätzlich keine wesentlichen departementsspezifischen Ziele auflisten, empfinden die Zusammenstellung von Jahreszielen als administrativen, jährlich wiederkehrenden Leerlauf. Die anderen Departemente können einen gewissen Nutzen für die Führung erkennen. Es ist für die Befragten aus den Departementen nicht verständlich, weshalb dem Bundesrat die Jahresziele der Departemente zur Kenntnisnahme unterbreitet werden müssen.

Abbildung 5

**Anteil der Massnahmen der Departemente mit direktem Bezug auf Ziele des Bundesrates**



Quelle: PVK

Die Bundeskanzlei konzipiert und leitet den Prozess für die Erarbeitung der Jahresziele des Bundesrates und der Departemente. Dieser Prozess läuft zeitgleich mit demjenigen für die Legislaturplanung (jeweils jedes vierte Jahr) und für den Geschäftsbericht ab. Die Bundeskanzlei löst den Erarbeitungsprozess mit einem Auftrag an die Departemente aus. Darin definiert sie die zu erledigenden Arbeiten und weist auf Besonderheiten hin. Als Beilage zum Auftrag gibt die Bundeskanzlei den Terminplan und die beiden Weisungen zu den Jahreszielen des Bundesrates und

zu den Departementszielen ab. Gleichzeitig stellt die Bundeskanzlei den Departementen eine Arbeitsvorlage für die standardisierte Erhebung zur Verfügung. Die Bundeskanzlei stellt die Eingaben der Departemente zusammen und koordiniert die Beratungen in der GSK und das Mitberichtsverfahren. Schliesslich bereitet sie die Vorlage für den Bundesrat vor. Die Befragten beurteilen den von der Bundeskanzlei koordinierten Prozess als zweckmässig, allerdings unter dem Vorbehalt, dass diese beiden Instrumente «Jahresziele des Bundesrates» und «Jahresziele der Departemente» überhaupt notwendig sind. Eine Verknüpfung der Jahresziele mit dem Voranschlag erachten die Befragten als nicht notwendig, da es sich, wie bereits ausgeführt, um eine Planung von Vorlagen handelt, die sich im Planjahr in der Regel nicht finanziell auswirken. Deshalb ist es aus Sicht der Befragten keineswegs problematisch, dass der Budgetierungsprozess in der ersten Jahreshälfte stattfindet und der Prozess zu den Jahreszielen erst im 4. Quartal.

### 3.2.5 **Geschäftsbericht, Rechnung**

*Geschäftsbericht* und *Rechnung* werden von den Befragten in den Departementen als taugliche Instrumente zur Berichterstattung empfunden, die bezüglich Informationen jedoch verschlankt werden könnten. Den Geschäftsbericht erachten sie primär als Berichterstattungsinstrument des Bundesrates für die parlamentarischen Aufsichtskommissionen.

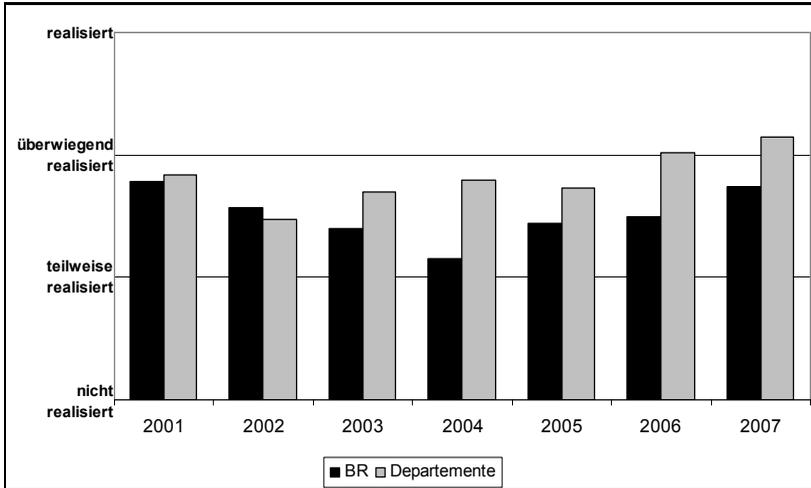
Die Bundeskanzlei konzipiert und leitet den Prozess für die Erarbeitung des Geschäftsberichtes (Band I und II). Dieser Prozess läuft zeitgleich mit demjenigen für die Legislaturplanung (jeweils jedes vierte Jahr) und für die Jahresziele des Bundesrates und der Departementsziele ab. Die Bundeskanzlei löst den Erarbeitungsprozess mit einem Auftrag an die Departemente aus. Darin definiert sie die zu erledigenden Arbeiten und weist auf Besonderheiten hin. Als Beilage zum Auftrag gibt die Bundeskanzlei den Terminplan und die beiden Weisungen zum Geschäftsbericht Band I und Band II ab. Gleichzeitig stellt die Bundeskanzlei den Departementen eine Arbeitsvorlage für die standardisierte Erhebung zur Verfügung. Die Bundeskanzlei stellt die Eingaben der Departemente zusammen und koordiniert die Beratungen in der GSK und das Mitberichtsverfahren. Schliesslich bereitet sie die Vorlage für den Bundesrat vor.

Die Befragten beurteilen den Erarbeitungsprozess und die Unterstützung durch die Bundeskanzlei beim Geschäftsbericht als zweckmässig. Die gleiche Beurteilung gilt auch für den von der EFV geleiteten Prozess für die Erstellung der Rechnung.

Eine Auswertung der Geschäftsberichte des Bundesrates zeigt, dass die Ziele des Bundesrates im Durchschnitt gemäss Selbstdeklaration teilweise bis überwiegend realisiert werden konnten (vgl. Abb. 6).<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Der Bundesrat und die Departemente erstatten auch Bericht über die Realisierung der zur Erreichung der Ziele vorgesehenen Massnahmen. Die für die Massnahmenrealisierung ausgewiesene Zielerreichung ist dabei weitgehend kohärent mit der berichteten Erreichung der übergeordneten Ziele (vgl. PVK-Bericht 2009).

### Deklarierte Erreichung der Jahresziele des Bundesrates und der Departemente (Durchschnittswerte; Jahre 2001–2007)



Quelle: PVK

Auf der Ebene der Departementsziele liegt der im Bericht über die Schwerpunkte der Verwaltungsführung ausgewiesene Zielerreichungsgrad etwas höher als bei den bundesrätlichen Zielen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass gemäss Aussagen von Departementsvertretern die departementalen Jahresziele in gewissen Departementen so formuliert werden, dass diese mit Sicherheit erreicht werden können. Dies dürfte auch die wichtigste Erklärung dafür sein, dass gewisse Departemente eine deutlich höhere Zielerreichung aufweisen als andere (vgl. PVK-Bericht 2009).

#### 3.2.6 Themenbezogene überjährige Strategien und sektorielle Planungen

Das Ziel, die Bedeutung und die Positionierung von themenbezogenen überjährigen Strategien und sektoriellen Planungen werden von den Mitgliedern des Bundesrates und von den Befragten in den Departementen sehr unterschiedlich und kontrovers beurteilt. Einzelne Departemente setzen solche Planungen als wichtige strategische politische Instrumente ein. In anderen Departementen haben solche Planungen keine besondere Bedeutung. Nicht einig sind sich die Befragten, ob sich diese Planungen der Legislaturplanung unter- oder überordnen sollten. Einzelne Befragte sind sogar der Auffassung, dass weder ein inhaltlicher noch ein finanzieller Zusammenhang zwischen themenbezogenen Planungen und der Legislatur(-finanz)planung bestehe. Aufgrund der Nennungen in den Befragungen der Departemente listet Abbildung 7 Beispiele für themenbezogene überjährige Strategien und sektorielle Planungen in den Departementen auf.

### Themenbezogene Strategien und sektorielle Planungen der Departemente (Beispiele)

EDA	<i>Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (Südbotschaft)</i>
EDI	<i>Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011 (BFI Botschaft), Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik (Bericht des Bundesrates)</i>
EJPD	<i>Massnahmenpaket Integration (vom Bundesrat am 22. August 2007 beschlossen)</i>
VBS	<i>Rüstungsbotschaft (jährlich), Sicherheitspolitischer Bericht</i>
EFD	<i>Aufgabenüberprüfung</i>
EVD	<i>Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011); Wachstumsprogramm; Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011 (BFI Botschaft)</i>
UVEK	<i>Sachplan Verkehr</i>

Quelle: PVK

Die Bundeskanzlei hat bei themenbezogenen Strategien und sektoriellen Planungen der Departemente keine Rolle.

## 3.3 Was bedeutet das?

In diesem Abschnitt analysieren und beurteilen die Evaluatoren, was die Abweichungen zwischen den rechtlichen Vorgaben und der konkreten Anwendung bedeuten.

### 3.3.1 Strategische politische Steuerung

Die Untersuchung zeigt, dass im Bundesrat und innerhalb der Bundesverwaltung keine einheitliche Auffassung darüber besteht, welchen Zweck und welche Bedeutung die einzelnen Instrumente der strategischen politischen Steuerung haben. *Es fehlt so etwas wie eine grundsätzliche Steuerungsphilosophie* bzw. eine «*unité de doctrine*» hinsichtlich der strategischen politischen Steuerung. Eine Auswertung der Befragungen der Generalsekretärinnen und -sekretäre widerspiegelt die unterschiedlichen Auffassungen über die Bedeutung der Instrumente zur politischen strategischen Steuerung und die Einschätzungen der befragten Vertreter der Departemente zur *heutigen* Führungsrelevanz der Steuerungsinstrumente für den Bundesrat. Abbildung 8 zeigt die genannten Rangfolgen (Rang 1: höchste Relevanz, Rang 10: niedrigste Relevanz). Einzig beim Perspektivenbericht besteht hoher Konsens, dass er in dieser Form nicht führungsrelevant ist. Bei den anderen Instrumenten sind keine eindeutigen Übereinstimmungen erkennbar.

## Führungsrelevanz der Steuerungsinstrumente

Instrumente	Rangfolge									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Perspektivenbericht							1	1		5
Legislativplan	1	1	2		1	1	1			
Legislativfinanzplan	1		1	1	1	1	1	1		
Finanzplan	2	2	1	1	1					
Ziele des Bundesrats	1		2	1	1	1		1		
Ziele der Departemente			1	2		1	1	2		
Budget	4		1					2		
Rechnung			1	1		3			2	
Geschäftsbericht					2	3		2		
Übergeordnete Planungen	3		1				1	1	1	

Die Tabelle stellt dar, wie häufig die befragten Vertreter der Departemente die aufgeführten Steuerungsinstrumente in den Rängen 1 (höchste Relevanz) bis 10 (geringste Relevanz) klassierten.

Quelle: PuMaConsult GmbH

Welches die Gründe für die unterschiedlichen Auffassungen über die strategische politische Steuerung sind – d.h. ob dieser Umstand darin gründet, dass keine oder eine ungenügende Ausbildung und Instruktion der Kader stattfindet, oder darin, dass das Departementalprinzip gar kein Bedürfnis nach einer Gesamtplanung aufkommen lässt – kann im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geklärt werden.

Es besteht hoher Handlungsbedarf zur Klärung des Zwecks und der Bedeutung der strategischen politischen Steuerung.

### 3.3.2 Herausforderungen, Legislativplanung inkl. Legislativfinanzplan

Die *Berichte des Perspektivstabs* stellen fachlich solide und grundsätzlich nützliche Informationen über Megatrends und die Zukunft zur Verfügung, die für die strategische politische Steuerung genutzt werden könnten. Die Form der Berichte (insbesondere auch der Aggregationsgrad der Information) und deren unverbindlicher Status führen dazu, dass die Berichte im Kontext der politischen Gesamtplanung bzw. der Staatsleitung faktisch weitgehend bedeutungslos sind. Aufwand und Ertrag stehen in einem krassen Missverhältnis.

Die *Legislativplanung* stellt zu einem grossen Teil eine Vorlagenplanung und damit de facto ein mehrjähriges Arbeitsprogramm für die Ämter mit politikbildender Funktion dar.<sup>28</sup> Ein Generalsekretär brachte es auf den Punkt: «Die Legislativplanung regelt den Verkehr zwischen Verwaltung und Parlament für vier Jahre.»

Der *Legislativfinanzplan* enthält insgesamt eine umfassende prospektive Auslegeordnung der Bundesfinanzen für die Legislativperiode und befasst sich ausführlich

<sup>28</sup> Diese Erkenntnis findet sich auch in der Fallstudie 2, Ziffer 3.3.4.

mit den Ausgaben sowohl aus einer institutionellen Sicht wie auch nach Aufgabenbereichen. Er erlaubt eine recht zuverlässige Abschätzung der Entwicklungen der Bundesfinanzen bis zum Ende der Legislaturperiode. Es fällt auf, dass keine der Darstellungen des Legislaturfinanzplans mit jener der funktionalen Gliederung des harmonisierten Rechnungsmodells der Kantone übereinstimmt bzw. vergleichbar ist.

Die gesetzlich geforderte Verknüpfung des Legislaturfinanzplans mit der Legislaturplanung (Art. 146 Abs. 4 ParlG; Art. 7 FHV) ist auf Grund des zeitlichen Horizonts der Hauptinhalte der Legislaturplanung nicht oder nur sehr partiell möglich: Die Vorlagen, welche in der Legislaturplanung als Massnahmen aufgeführt werden, wirken sich finanziell in der Regel erst in der nächsten oder übernächsten Legislaturperiode aus und können deshalb im 4-Jahreshorizont der Legislaturfinanzplanung nicht abgebildet werden. Die langfristig zu erwartenden finanziellen Auswirkungen werden deshalb im Sinne einer Grobschätzung der Folgekosten im Anhang zur Legislaturplanung dargestellt.

Bezüglich der Herausforderungen und der Legislaturplanung besteht ein hoher Handlungsbedarf.

### **3.3.3 Finanzplan, Voranschlag**

Der *Finanzplan* und der *Voranschlag* geniessen einen hohen Stellenwert. Sie gehören zu den Kerninstrumenten der primär finanziellen Steuerung. Die Erarbeitungsprozesse spielen sich nach Einführung des Neuen Rechnungsmodells ein.

### **3.3.4 Jahresziele des Bundesrates und der Departemente**

Da die Legislaturplanung grösstenteils eine Vorlagenplanung ist, entsprechen die *Jahresziele* in erster Linie einem jährlichen Arbeitsprogramm zu Botschaften und Vorlagen. Neue materielle Ziele sind kaum enthalten. Mit diesen Inhalten können die Jahresziele wohl kaum dem Anspruch genügen, wonach der Bundesrat die Grundzüge der Regierungstätigkeit für das nächste Jahr festlegt.

Für die Ziele auf Departementsebene gilt grundsätzlich die gleiche Beurteilung. Wer die Vorlagenziele nicht mit materiellen Zielen ergänzt, verfügt über ein Arbeitsinstrument, aber nicht über ein Führungsinstrument zur Zielvereinbarung.

Bezüglich Jahresziele des Bundesrates und der Departemente besteht hoher Handlungsbedarf.

### **3.3.5 Geschäftsbericht, Staatsrechnung**

*Geschäftsbericht* und *Staatsrechnung* sind anerkannte und akzeptierte Berichterstattungsinstrumente. Allerdings zieht die Bundesverwaltung kaum Erkenntnisse daraus, weil sie für die kurzfristige Steuerung eher Ergebnisse aus dem unterjährigen Controlling verwendet. Der Bundesrat misst vor allem dem Geschäftsbericht eine hohe Bedeutung zu, weil dieser Bericht offenbar für die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht von Bedeutung ist.

### 3.3.6 Themenbezogene überjährige Strategien und Planungen

Themenbezogene Planungen werden in der Fachgesetzgebung sehr unterschiedlich geregelt und in der Bundesverwaltung sehr unterschiedlich gehandhabt. Dementsprechend unterschiedlich ist auch die Verknüpfung mit den anderen Steuerungsinstrumenten. Da solche Planungen für die strategische politische Planung von erheblicher Bedeutung sind und diese sogar präjudizieren, besteht hier ein hoher Handlungsbedarf.

### 3.4 Exkurs: Zur Steuerungsfunktion des Gesetzes

Der Erlass von Rechtsnormen hat nach heutigem Verständnis nicht mehr bloss eine Ordnungs- und Stabilisierungsfunktion, sondern dient der Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung, der Legitimierung von Entscheidungen und der Integration sowie letztlich auch als Kristallisationskern für die politische Auseinandersetzung und die Konsensfindung.<sup>29</sup> Die Gesetzgebung ist heute ein wichtiges Instrument der Politikgestaltung.<sup>30</sup>

Das Verhältnis der Gesetzgebung zur strategischen politischen Steuerung und umgekehrt wurde bis heute nie wirklich geklärt. So enthält beispielsweise die Bundesverfassung Regelungen sowohl zur Gesetzgebung (Art. 163 und 164 BV) wie auch zur politischen strategischen Steuerung (Art. 173 Abs. 1 Bst. g, Art. 174 und Art. 180 Abs. 1 BV), ohne diese in einen Bezug zu setzen. Auch das ParlG und RVOG enthalten keinen Hinweis zum Verhältnis von strategischer politischer Steuerung und Gesetzgebung. Formell besteht ein Bezug insoweit, als die Legislaturplanung primär eine Vorlagenplanung darstellt.

In der schweizerischen politischen Praxis stellt das Gesetzgebungsverfahren – wenn man es in seiner ganzen Länge von der Initialisierung eines Gesetzes oder einer einzelnen Rechtsnorm bis hin zum Beschluss des Gesetzes durch das Parlament betrachtet und den Erlass von Verfassungsbestimmungen mit einbezieht – recht oft das Gefäss für mittel- und langfristige strategische Weichenstellungen dar.<sup>31</sup> Da die schweizerische Gesetzgebung stark sektoriell geprägt ist, erfolgen derartige strategische Weichenstellungen oft ebenfalls nicht sektorübergreifend und tragen nicht zur Kohärenz der Bundespolitik bei. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung hat sich beispielsweise herausgestellt, dass im Bereich des Verkehrs das Gesetz zum vorrangigen strategischen Steuerungsinstrument geworden ist oder von den beteiligten Akteuren zumindest in diesem Sinne empfunden wird.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Vgl. Müller 2006, S. 11 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Kettiger 2000, S. 12 ff.

<sup>31</sup> So wurde beispielsweise die Diskussion bezüglich des Umbaus des föderalen Bundesstaates im Sinne einer Föderalismusreform auf der Grundlage der Botschaft I (BBl 2002 2291) zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) geführt.

<sup>32</sup> Zum Beispiel: Bundesgesetz vom 18. März 2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschluss-Gesetz, HGVAnG; SR 742.140.3) oder Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG) BBl 2009 2099, vgl. auch Gysin 2009, Ziffer 4 und 5.6.

## 4 **Zum heutigen Entwicklungstrend der politischen strategischen Steuerung im politischen System**

In diesem Kapitel werden Erkenntnisse aus der Wissenschaft (Ziff. 4.1) sowie aus der Praxis anderer Staaten (Ziff. 4.2) und der Kantone (Ziff. 4.3) zusammenfassend dargestellt. Dies soll einen Blick über den Tellerrand hinaus ermöglichen.

### 4.1 **Wissenschaft**

#### 4.1.1 **Grundsätzliches zur strategischen Steuerung**

Was unter strategischer Steuerung verstanden werden kann, ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht abschliessend und vollumfänglich definiert. Ursprünglich aus dem militärischen Bereich stammend hat sich der Begriff (auch unter «strategischem Management») vor allem in der betriebswirtschaftlichen Managementlehre in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verbreitet.

Die Definitionen zur strategischen Steuerung sind äusserst vielfältig. Ursprünglich bezogen sich die Definitionen einerseits auf den Zweck. Dazu zählt beispielsweise die Definition von Naschold<sup>33</sup>: «Beim strategischen Management geht es um Konzepte und Instrumente des grundsätzlichen Orientierungsrahmens und um grundsätzliche Umsetzungsbausteine zentraler Organisationsentscheidungen im Unterschied zum operativen Management des Alltagshandelns [...]» Andererseits fokussieren die Definitionen auf die Aktivitäten der strategischen Steuerung. So können nach Isaac-Henry<sup>34</sup> beispielsweise Entscheidungen als strategisch bezeichnet werden, wenn sie sich auf Aspekte des Umfelds beziehen; Themen betrachten, welche die gesamte Organisation umfassen; langfristige Entscheidungen ermöglichen; die wirksame Umsetzung von Leitlinien ermöglichen. Naschold nennt als grundsätzliche Aktivitäten der strategischen Steuerung: zielorientierte Planung, Antizipation von Eventualitäten, Koordination von Elementen und Entwicklung der Leistungsfähigkeit.

Nach dem aktuellen Stand der Lehre zeichnet sich das strategische Management durch folgende Kernelemente aus:<sup>35</sup>

- *Geplante Evolution*: Mischung aus unkoordinierten, sich zufällig ergebenden Entwicklungsrichtungen und synoptisch geplanten Handlungsrichtungen;
- *Spezifische Denkhaltung*: Reflexion von Möglichkeiten und Grenzen durch die Beteiligten;
- *Strategisches Denken und Handeln bewusst machen*: Mindestmass an Verbindlichkeit, Formalismus und greifbaren Ergebnissen;
- *Kollektiver Lernprozess*: erzeugen von Veränderungsbereitschaft in der Umsetzung;
- *Schaffung und Sicherung von Erfolgspotentialen*: Leitvorstellungen, welche ungenutzte Möglichkeiten erkennen lassen.

<sup>33</sup> Naschold 1998, S. 17.

<sup>34</sup> Isaac-Henry 1999.

<sup>35</sup> Vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003, S. 20–23.

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

Der *Nutzen* des strategischen Managements liegt nach Galloway<sup>36</sup> darin, dass mit der strategischen Steuerung die Führung aktiver steuern kann, statt sich nur reaktiv zu verhalten. Klare Ziele geben allen Beteiligten Orientierungspunkte. Die technologische Basis einer Organisation kann sich aufgrund der Vorausschaubarkeit langfristig mitentwickeln. Die Kommunikation fokussiert vermehrt auf die relevanten Inhalte. Die Aufmerksamkeit der Beteiligten richtet sich vermehrt weg von der einjährigen Budgetsicht auf langfristige Zusammenhänge. Langfristige Entscheide können auf fundierterer Basis getroffen werden. Die knappen Ressourcen können rationaler verteilt und eingesetzt werden. Die Interdisziplinarität und die Vernetztheit des Denkens werden erhöht.

Dem strategischen Management sind aber umgekehrt auch gewisse *Grenzen* gesetzt. Strategisches Management braucht eine Datenbasis, welche regelmässig erhoben, überprüft, interpretiert und für Entscheidungen beigezogen werden muss, was mit entsprechendem Aufwand verbunden ist. Oft wird vergessen, andere bestehende Steuerungsaktivitäten mit dem strategischen Steuerungsprozess zu verbinden. Damit besteht die Gefahr der Überinstrumentierung und von parallel verlaufenden, als bürokratisch empfundenen Prozessen. Die Umwelt wandelt sich schnell und ist komplex, was in den strategischen Steuerungsinstrumenten oft nicht einfach abgebildet werden kann.<sup>37</sup> Kurzfristige Krisen müssen auf anderem Weg bewältigt werden.<sup>38</sup> Es gilt darauf zu achten, dass das strategische Management genügend Formalität umfasst, um Verlässlichkeit sicherzustellen, aber auch flexibel genug bleibt, um den Veränderungen im Umfeld gerecht zu bleiben.

#### **4.1.2 Zur politischen strategischen Steuerung im Besonderen**

Die politische strategische Steuerung kann entweder institutionell oder inhaltlich betrachtet werden. Aus der *institutionellen Sicht* befasst sich die politische strategische Steuerung mit der strategischen Steuerung durch die Politik (gewählte Exekutiv- oder Legislativmitglieder). Aus der *inhaltlichen Sicht* treten Elemente der in Ziffer 4.1.1 genannten Zielorientierung in den Vordergrund.

Die politische strategische Steuerung findet in einem politischen Kontext statt und wird von diesem geprägt. Die für die Privatwirtschaft entwickelten Konzeptionen des strategischen Managements können deshalb nicht unbesehen für die politische strategische Steuerung übernommen werden.<sup>39</sup> In der politisch strategischen Steuerung prallen die fachliche Rationalität und Managementrationalität einerseits und die politische Rationalität aufeinander.<sup>40</sup> Dabei gilt es – zumindest in der Schweiz –

<sup>36</sup> Galloway, I.D. (1990): Strategic Management in Public Sector Organisations, in: International Journal of Public Sector Management, 3. Jg.

<sup>37</sup> Als Entscheidungsgrundlage für die strategische Planung muss das Zukünftige strukturiert werden. Dies ist nicht einfach, es stehen heute allerdings dafür genügend Analysemethoden zur Verfügung, vgl. Fisch 1998, S. 289 ff.

<sup>38</sup> Dazu ausführlich Lempert/Popper 2005, S. 113.

<sup>39</sup> Vgl. Bovaird 2003, S. 69 f.

<sup>40</sup> Ausführlich zur Bipolarität der fachlichen und politischen Rationalität Kettiger 2003, S. 216 f., Siegel 2003, S. 348 ff.

zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Grenzen zwischen politischer und fachlicher Rationalität nun nicht – wie dies zu vermuten wäre – gradlinig zwischen Parlament und Regierung einerseits und Verwaltung andererseits verlaufen<sup>41</sup>, dies insbesondere auch deshalb, weil die Schweiz eine «politische Verwaltung»<sup>42</sup> hat. Das «Politische» muss somit in erheblichem Masse berücksichtigt werden. Strategische Ziele müssen in der politischen strategischen Planung aus einer politischen Optik formuliert werden, gleichzeitig müssen sie auf fachlichen Gegebenheiten basieren.

Institutionell wird die Funktion der politischen strategische Führung in der Regel der *Regierung* zugewiesen (oft unter dem Aspekt der Zuständigkeit für die politische Planung), dies unabhängig davon, ob und in welcher Form das Parlament mitwirken kann.<sup>43</sup>

In der Schweiz haben sich auf universitärem Niveau vor allem Prof. Dr. Buschor und Prof. Dr. Schedler mit dieser Thematik auseinandergesetzt.<sup>44</sup> Aus deren Arbeiten lässt sich u.a. ableiten, dass sich die Zielsetzungen primär auf die Auswirkungen des staatlichen Handelns in der ganzen Gesellschaft oder bei einzelnen Zielgruppen, auf die Effektivität und Effizienz des Service public und auf die dazu nötigen Finanzierungsmöglichkeiten beziehen sollten. Die privatwirtschaftlich geprägten Überlegungen zum strategischen Management, welche sich auf den Markt, die Kunden und den Preis beziehen, müssen folglich in der politischen strategischen Steuerung auf den gesellschaftlichen, volkswirtschaftlichen und ökologischen Kontext, auf die daraus abgeleiteten Dienstleistungen für die verschiedenen Zielgruppen und auf die unterschiedlichen Finanzierungsformen (Steuern, Gebühren etc.) übertragen werden.

### 4.1.3 Konzeption der strategischen Steuerung

Eine strategische politische Steuerung bedarf einer klaren Ausrichtung und Konzeption (Meta-Strategie).<sup>45</sup> Dies ist die Voraussetzung dafür, dass die strategische politische Steuerung im Kontext des politisch-administrativen Apparates ihre Wirksamkeit entfalten kann und die von den strategischen politischen Behörden definierten Ziele erreicht werden. Bei der Konzeption strategischer Steuerung geht es um die Integration verschiedener grundlegender Elemente des Strategieprozesses, nämlich der *Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente*.<sup>46</sup> Die inhaltliche Dimension beschreibt die Gegenstände des Strategieprozesses, d.h., die Frage nach dem «Was». Akteure sind die handelnden und mitbeteiligten Staatsorgane, Organisationen, Gruppen und Individuen. Die Akteurebene stellt die Frage nach dem «Wer». Die Prozesssicht befasst sich mit der Frage, in welchem Verfahren die Strategie entwickelt wird, also nach dem «Wie». Weiter hat sich eine Reihe von Instrumenten herausgebildet, die die Träger der strategischen Steuerung darstellen (z.B. der Beschluss über die Legislaturplanung). Letztlich bedarf es der Koordination und der

41 Vgl. Kettiger 2003, S. 216.

42 Linder 2005, S. 236 f.

43 Vgl. Thom/Ritz 2008, S. 47; Grünenfelder 1997, S. 6 ff.; Linder 2005, S. 234.

44 Vgl. Schedler 1995 mit Hinweisen auf Buschor, aber auch Bichsel 1994.

45 Bovaird (2003, S. 57) bringt dies prägnant auf den Punkt: «Strategic management is more than making and implementing strategic plans.»

46 Vgl. Proeller 2007, S. 9.

Abstimmung zwischen den Elementen.<sup>47</sup> Im Bereich der politisch strategischen Steuerung wird die Konzeption meistens in Rechtserlassen festgeschrieben.

Bei der Entwicklung wie auch bei der Überprüfung eines strategischen Steuerungssystems müssen sich somit – im Sinne meta-strategischer Überlegungen – die damit befassten Personen immer die folgenden Fragen stellen und beantworten:<sup>48</sup>

- Welches Problem soll mittels strategischer Steuerung gelöst werden?
- Welche Rolle soll die Politik im Steuerungsprozess spielen und ist sie bereit, sich auf die vorgesehene Rolle einzulassen?
- Wie kann ein zweckmässiges und praktikables Zielsystem aussehen?
- Wie sollen die Rollen der Akteure innerhalb des Strategieprozesses und zwischen dem Strategieprozess und anderen zugewiesenen Funktionen verknüpft werden?
- Wie kann strategisches Denken Bestandteil der politischen Kultur und der Verwaltungskultur werden?

#### **4.1.4 Die politische strategische Steuerung in der Schweiz als Gegenstand der Forschung**

Der Stand der Umsetzung strategischer Steuerung auf den drei föderalen Ebenen der Schweiz wurde nie vollständig und umfassend erforscht. Das Interesse der Wissenschaft und der öffentlichen Diskussion hat sich insbesondere seit Mitte der 1990er-Jahre primär auf die Umsetzung von NPM-/WoV-Projekten<sup>49</sup> konzentriert. Diese umfassen oft auch Überlegungen zur strategischen Steuerung, welche aber nicht unbesehen über Steuerungssysteme nach Grundsätzen der wirkungsorientierten Steuerung hinaus übertragen werden können.

Trotzdem war die strategische politische Steuerung bzw. die Staatsleitungsfunktion der Schweiz seit der Entstehung des Bundesstaates immer wieder Gegenstand von wissenschaftlichen Betrachtungen. Exemplarisch kann auf die folgenden hingewiesen werden:

- Bereits 1878 wies der Staatsrechtler Jakob Dubs, ein ehemaliges Bundesratsmitglied, auf die fehlende Zeit der Bundesratsmitglieder für Geschäfte der Staatsleitung und auf die daraus folgende mangelnde Kohärenz der Regierungspolitik hin.<sup>50</sup>
- Die 1968 eingeführten Richtlinien der Regierungspolitik des Bundesrates (der Vorgängerin der heutigen Legislaturplanung) wurden in ihrer Fassung für die Legislaturperiode 1975–1979 einer Evaluation unterzogen. Untersucht wurden die Fragen, inwiefern im schweizerischen politischen System die grossen Fragen noch angepackt, entschieden und gelöst werden können, in welchem Ausmass der Bundesrat die ihm zugeordnete Führungs- und Leitungsfunktion erfülle und inwiefern das in den Regierungsrichtlinien enthal-

<sup>47</sup> Vgl. Proeller 2007, S. 10.

<sup>48</sup> Vgl. Proeller 2007, S. 31.

<sup>49</sup> NPM = New Public Management; WoV = Wirkungsorientierte Verwaltung

<sup>50</sup> Vgl. Dubs, S. 68 f.

tene Programm erfüllt worden sei.<sup>51</sup> Die Studie kommt u.a. zum Schluss, dass die Richtlinien der Regierungspolitik die Erwartungen als Zukunftsvision und «grossangelegte Handlungsstrategie» in der Praxis des Bundesrates nicht zu erfüllen vermögen.<sup>52</sup> Die Ursachen werden u.a. darin gesehen, dass der Bundesrat ein problemorientiertes statt ein zielorientiertes Vorgehen wählte, dass eine «stark departmental geprägte Optik nicht überwunden werden konnte»<sup>53</sup>, dass die 38 als Schwerpunkte bezeichneten Geschäfte (von insgesamt 127) eine eher lange Liste darstellten und dass die Richtlinienplanung einen «inkrementalistischen Charakter»<sup>54</sup> aufweise und einer Fortschreibungspraxis entspreche.<sup>55</sup>

- In jüngster Zeit wurden die Führungs- und Steuerungsmodelle für die Bundesverwaltung auch im Rahmen der Bundesverwaltungsreform untersucht.<sup>56</sup> Die Untersuchung führte u.a. zum Ergebnis, dass es in der Bundesverwaltung kein gemeinsames Führungsverständnis gebe, dass die Mitglieder des Bundesrates vor allem die Interessen der Departemente vertreten und es an einem verbindlichen Instrumentarium zur horizontalen Koordination fehle, dass die Bundeskanzlei «ihre Koordinations- und Führungsunterstützungsfunktion nicht immer optimal wahrnehmen» könne und dass das Nebeneinander von FLAG und klassischer Verwaltungsführung zu Unsicherheiten führe.<sup>57</sup>

Die departmental geprägte Führungssicht und die fehlende horizontale Koordination bei der Wahrnehmung der Staatsleitungsfunktion sowie der Fortschreibungscharakter der Legislaturplanung ziehen sich wie ein roter Faden seit über 100 Jahren als Befund durch alle Untersuchungen, welche die Frage der politischen strategischen Steuerung durch den Bundesrat behandelt haben.

## 4.2 International

### 4.2.1 Grundsätzliches

Es bestehen nur wenige aktuelle, konsolidierte und welt- bzw. europaweite Übersichten über die Modelle und die Entwicklung der strategischen Steuerung und politischen Planung.<sup>58</sup> Die verfügbaren Übersichten befassen sich zudem meistens nur mit bestimmten Aspekten der strategischen Staatssteuerung; neuere Studie fokussieren fast ausnahmslos in Richtung der wirkungs- und leistungsorientierten Budgetierung.<sup>59</sup> Die lang- und mittelfristige strategische Steuerung im Sinne von politischer Planung ist leider nur selten Gegenstand von vergleichenden Untersu-

<sup>51</sup> Vgl. Klöti 1988, S. 47.

<sup>52</sup> Vgl. Klöti 1988, S. 51.

<sup>53</sup> Klöti 1988, S. 51.

<sup>54</sup> Klöti 1988, S. 52.

<sup>55</sup> Vgl. auch Linder 2008, S. 236.

<sup>56</sup> Vgl. Steiner/Lienhard/Ritz 2008.

<sup>57</sup> Vgl. Steiner/Lienhard/Ritz 2008, S. 2 f.; FLAG = Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

<sup>58</sup> Vgl. etwa Proeller 2007; OECD 2007; aktuelle Informationen zum strategischen Management finden sich auch unter [http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_34119\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34119_1_1_1_1_37405,00.html). (04.07.2009)

<sup>59</sup> Zum Beispiel OECD 2007.

chungen. Eine sehr gute Übersicht findet sich in einer aktuellen Studie der EFV.<sup>60</sup> Eine vollständige Übersicht über die Modelle der kurz-, mittel- und langfristigen strategischen Steuerung in den umliegenden Staaten sowie weiteren Staaten Europas und ausgewählten anderen Staaten würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen. Der Bericht beschränkt sich deshalb darauf, die Megatrends der Entwicklung in der strategischen Steuerung zusammenzufassen (Ziff. 4.2.2).

Modelle der politisch-strategischen Steuerung, die sich in einem bestimmten Staat bewähren, lassen sich nicht ohne weiteres auf einen anderen Staat übertragen<sup>61</sup>. Dies gilt insbesondere für die Übertragung ausländischer Modelle in die Schweiz. Das schweizerische Regierungssystem und der schweizerische politisch-administrative Apparat sind – teilweise in erheblicher Abweichung zu anderen Staaten – insbesondere durch folgende Elemente geprägt:

- direktdemokratische Elemente bei Rechtsetzungs- und Sachgeschäften (Initiative, Referendum);
- strenge personelle Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung (d.h. kein parlamentarisches Regierungssystem wie beispielsweise in Deutschland);
- Konkordanzsystem ohne verpflichtende Koalitionsbildung;
- Bundesregierung ohne weisungsberechtigte Präsidentin bzw. Präsidenten;
- ausgeprägtes Departementalprinzip in der Bundesverwaltung;
- Parlament im Milizprinzip mit vergleichsweise schwach ausgestatteter Unterstützung (Parlamentsdienste);
- ausgeprägter Föderalismus (Finanz-, Steuer und Organisationshoheit der Kantone; Vollzugsföderalismus als Grundprinzip des Vollzugs von Bundesrecht).

Diese Besonderheiten gilt es im Staatenvergleich zu berücksichtigen. Der Blick auf Modelle anderer Staaten kann somit im Wesentlichen nur als Anregung für neue, innovative Ansätze verstanden werden.

## 4.2.2 Megatrends der Entwicklungen der strategischen Steuerung

Untersucht man die *Entwicklung der strategischen Staatssteuerung* in Europa<sup>62</sup> sowie in den USA und in Neuseeland, so zeichnen sich die folgenden Megatrends ab:

- *Leistungs- und Wirkungsorientierung*<sup>63</sup>: Fast alle Ansätze der strategischen Staatssteuerung sind heute auf die Wirkungen und Leistungen des staatlichen Handelns ausgerichtet und arbeiten mit Zieldefinitionen und der Mes-

<sup>60</sup> Heimgartner/Pauli 2008

<sup>61</sup> Vgl. z.B. Schilling/Ruckh/Rübcke 2009, S. 41; Proeller/Siegel 2009, S. 80.

<sup>62</sup> Die ausgewertete Literatur berücksichtigt die Entwicklung in den folgenden Staaten: Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Lettland, Niederlande, Österreich und Schweden.

<sup>63</sup> In der englischsprachigen Literatur wird – vereinfachend – von «performance» gesprochen; in Frankreich wird der Begriff «performance» auch in offiziellen Dokumenten verwendet [<http://www.performance-publique.gouv.fr/>, (04.07.2009)].

sung der Zielerreichung.<sup>64</sup> Dieser Megatrend besteht sowohl hinsichtlich der strategischen Budgetierung wie auch im Bereich der mittelfristigen Planung, unabhängig davon, ob instrumentell eher ein produkt- oder programmorientierter Steuerungsansatz gewählt wird.

- *Integrierte Aufgaben- und Ressourcenplanung*: In der strategischen Staatssteuerung setzen sich immer mehr Ansätze der integrierten Aufgaben- und Ressourcenplanung durch.<sup>65</sup> Die knappen Ressourcen zwingen den Staat, seine Aufgaben- und Sachplanung mit den finanziellen Möglichkeiten abzustimmen. Die instrumentellen Ansätze zur Umsetzung dieses Anliegens sind allerdings in ihrer Ausprägung sehr unterschiedlich.
- *Kohärenz statt Sektorialpolitik*: nicht zuletzt auch auf der Grundlage erster Erfahrungen mit oft sektoriell ausgerichteten Instrumenten der Wirkungssteuerung (z.B. Kontraktmanagement) sind derzeit vermehrt Bestrebungen im Gange, die strategische Steuerung in die Richtung der gesamtheitlichen Planung einer kohärenten Regierungspolitik zu führen.<sup>66</sup> Es können diesbezüglich zwei Ansätze beobachtet werden. Der erste Ansatz besteht darin, dem meist auf Mittelfristigkeit ausgerichteten Regierungsprogramm eine grössere Bedeutung und eine höhere Verbindlichkeit einzuräumen.<sup>67</sup> Damit verbunden ist die Möglichkeit der Prioritätensetzung durch die Regierung.<sup>68</sup> So kann beispielsweise die finnische Regierung in ihrem Regierungsprogramm auch sektorübergreifende Schwerpunktprogramme anordnen.<sup>69</sup> Der zweite Ansatz besteht in einer institutionellen Stärkung der Strategiekompetenz der Regierungszentrale.<sup>70</sup> In Staaten, welche die Kohärenz der Regierungspolitik fördern, ist in der Regel auch der unmittelbare Einbezug der Regierung in die verschiedenen Phasen des Steuerungsprozesses (von der Zielformulierung bis zur Überwachung der Zielerreichung) sichtbar und massgeblich.<sup>71</sup>

Auf der instrumentellen Ebene lässt sich ein gewisser Trend zur Steuerung mittels mittelfristigen oder doch zumindest mehrjährigen Programmen feststellen.<sup>72</sup>

64 Vgl. Proeller 2007, S. 26 f.; Proeller/Siegel 2009, S. 80; Steiner/Lienhard/Ritz 2008, S. 25; vgl. auch die Erkenntnisse bei Heimgartner/Pauli 2008, S. 13 f.

65 Vgl. z.B. Finnland (Proeller 2007, S. 21), Frankreich [<http://www.performance-publique.gouv.fr/> (04.07.2009)], Neuseeland (Proeller 2007, S. 13 f., Heimgartner/Pauli, S. 9).

66 Vgl. auch Steiner/Lienhard/Ritz 2008, S. 25.

67 Diesen Ansatz verfolgen beispielsweise Estland (Proeller/Siegel 2009, S. 77) und Finnland (Proeller/Siegel 2009, S. 75 f.; Steiner/Lienhard/Ritz 2008, S. 23).

68 Regierungsprioritäten kennt beispielsweise auch Grossbritannien (Proeller 2007, S. 11).

69 Vgl. Proeller/Siegel 2009, S. 75.

70 Diesen Ansatz verfolgt z.B. Grossbritannien mit seiner «Strategy Unit» (Proeller 2007, S. 16, 28); <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>. Zum Ansatz vgl. auch Schilling/Ruckh/Rübcke 2009, S. 41 ff.

71 Vgl. Proeller 2007, S. 28.

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

## 4.3

## Kantone

### 4.3.1

### Generelles zur politischen strategischen Steuerung in den Kantonen

Seit Mitte der 1990-er Jahre lag der Fokus der Reformen auf kantonaler Ebene auf der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bis ins Jahr 2011 werden 11 Kantone, welche rund  $\frac{2}{3}$  des gesamten Finanzvolumens der Kantone ausmachen, ausschliesslich (d.h. flächendeckend über die gesamte Verwaltung) nach WoV-Grundsätzen gesteuert werden.<sup>73</sup> In vier weiteren Kantonen werden einzelne Verwaltungseinheiten mit WoV gesteuert – sie verfügen über ein Mischsystem vergleichbar mit dem Bund. Die Führung mit zwei Steuerungsmodellen (herkömmlich und nach WoV) bildet die grosse Ausnahme. Die Vorteile eines einheitlichen und flächendeckenden Steuerungsmodells liegen in den geringeren Kosten, der Komplexitätsreduktion der Führung sowie der bessere Kommunizierbarkeit und Anwendung des Steuerungssystems auf allen Stufen (Parlament, Regierung, Verwaltung).<sup>74</sup>

WoV-Steuerungssysteme umfassen oft auch Überlegungen zur strategischen Steuerung, können aber nicht ohne weiteres auf Gebietskörperschaften mit einer herkömmlichen Steuerung übertragen werden. So können die Wirkungsüberlegungen zu den Produktgruppen, wie sie im Kanton Bern – welcher nach WoV steuert – angestellt wurden, im Sinne der oben stehenden Definition als Teil einer strategischen Steuerung betrachtet werden. Andere Kantone und Gemeinden sprechen von einer definitiven Einführung von NPM oder WoV, verzichten aber auf die Darstellung der Effekte in der Gesellschaft und beschränken damit ihr Modell nur auf Teilaspekte einer strategischen Steuerung. Hingegen gibt es Beispiele, wo ohne Einführung von WoV strategische Steuerungsinstrumente implementiert wurden und sich in der Praxis bewähren.

Zu nennen ist hier etwa der *Politikplan im Kanton Basel-Stadt*, welcher die strategischen Absichten für die rund 50 Aufgabenfelder darstellt.<sup>75</sup> Der Politikplan ist das zentrale politische Steuerungsinstrument des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt und ist mittelfristig – auf vier Jahre – angelegt. Er umfasst die gesamte staatliche und staatlich finanzierte Tätigkeit. Er beschreibt die politischen Ziele, d.h. insbesondere die beabsichtigten Auswirkungen staatlichen Handelns in der Bevölkerung, und stellt eine Auswahl der geplanten oder in Umsetzung begriffenen Projekte und Vorhaben dar. Der Politikplan verknüpft die politischen Ziele mit der Finanzplanung und setzt Schwerpunkte. Der Zeithorizont politischer Entscheide reicht oft über die vier Jahre, die der Politikplan abdeckt, hinaus. Deswegen erarbeitete der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2005 mit Basel 2020 *längerfristige Entwicklungsperspektiven und Handlungsschwerpunkte* für den Stadtkanton in der trinationalen Metropolitanregion. An diesen langfristigen Leitlinien orientieren sich die im Politikplan beschriebenen mittelfristigen Absichten und Handlungen.

<sup>73</sup> Vgl. Heimgartner/Dietrich 2008, S. 53.

<sup>74</sup> In diesen Sinne Heimgartner/Dietrich 2008, S. 54.

<sup>75</sup> <http://www.regierungsrat.bs.ch/politikplan-2009-2012.pdf>

### 4.3.2

### Der Kanton Graubünden im Besonderen

Die strategische politische Führung auf kantonaler Ebene wurde im Rahmen einer Fallstudie vertieft untersucht.<sup>76</sup> Am Beispiel des Kantons Graubünden wird aufgezeigt, wie auf politischer Ebene gleichzeitig mit traditionellen und modernen Verwaltungsführungsinstrumenten umgegangen wird, wobei mit Graubünden ein Kanton ausgewählt worden ist, der ähnlich wie der Bund über ein Mischsystem verfügt<sup>77</sup>. Im Unterschied zum Bund wird der Kanton Graubünden die wirkungsorientierte Steuerung flächendeckend bis zum 1. Januar 2010 einführen. Im Vordergrund der Fallstudie stehen die Prozesse Legislaturplanung, mittel- und kurzfristige Planung sowie die jährliche Berichterstattung.

Die Grundsätze der strategischen politischen Planung und Steuerung sind in der Kantonsverfassung (KV)<sup>78</sup>, im Grossratsgesetz (GRG)<sup>79</sup> und in der Geschäftsordnung des Grossen Rates<sup>80</sup> sowie im Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht<sup>81</sup> festgelegt. In Abbildung 9 sind die Steuerungsinstrumente in der Übersicht dargestellt, wobei zwischen Steuerungsinstrumenten und Analyseinstrumenten unterschieden wird. Mit den Analyseinstrumenten werden Grundlagen für die Steuerung geschaffen, Erkenntnisse daraus fliessen in die Steuerungsinstrumente ein. Der Grosse Rat legt mit den übergeordneten politischen Zielen und Leitsätzen die Hauptstossrichtungen des staatlichen Handelns fest und definiert damit den strategischen Überbau von Regierungsprogramm und Finanzplan. Daraus abgeleitet stellt die Regierung mit dem Regierungsprogramm und dem Finanzplan die wichtigsten politischen Weichenstellungen für die nächsten vier Jahre. Für jeden politischen Leitsatz definiert die Regierung strategische Absichten und Entwicklungsschwerpunkte mit konkreten Massnahmen und dem Finanzbedarf für die künftige Planperiode. Der Grosse Rat behandelt das Regierungsprogramm und den Finanzplan. Er verfügt über die Budgethoheit und genehmigt die Staatsrechnung und den Landesbericht. Die KV verpflichtet die politischen Behörden, die Staatsaufgaben periodisch kritisch zu hinterfragen. Als Ergebnis dieser Prüfung ist auf die Erfüllung unnötiger Aufgaben zu verzichten und erforderliche Aufgaben sind an die Hand zu nehmen.

<sup>76</sup> Bichsel 2009.

<sup>77</sup> Zur Auswahl des Kantons Graubünden vgl. Ziff. 2.2

<sup>78</sup> Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. März 2003/14. September 2003.

<sup>79</sup> Grossratsgesetz vom 8. Dezember 2005.

<sup>80</sup> Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 8. Dezember 2005.

<sup>81</sup> Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht vom 30. August 2007.

## Steuerungsinstrumente im Kanton Graubünden (aktuelle Übersicht)

Zeithorizont		Steuerungsinstrumente	Analyseinstrumente	
Überjährige Instrumente	Alle 4 Jahre erstellen	Politische Ziele und Leitsätze	Aufgabenüberprüfung	Finanzpolitische Analyse
		Finanzpolitische Richtwerte		
		Regierungsprogramm		
		Finanzplan		
		Gesetzgebungsprogramm		
	Produktgruppen/Wirkungen	Erfolgskontrollen		
Jährlich aktualisieren	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	Erfolgskontrollen		
Jährliche Instrumente	Jährlich erstellen	Jahresprogramm	Erfolgskontrollen	
		Budget		
		Landesbericht bzw. Geschäftsbericht		
		Rechnung		
		Leistungsvereinbarung	Controllingberichte	

Quelle: Bichsel 2009, S. 14

Das Grossratsgesetz verpflichtet den Grossen Rat und die Regierung zum Zusammenwirken bei der politischen und strategischen Planung. Sie sind gehalten, die *Grundlagen gemeinsam zu nutzen* und insbesondere die übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze des Grossen Rates mit Regierungsprogramm und Finanzplan inhaltlich zu koordinieren. Im Sinne der Gewaltenteilung<sup>82</sup> sind die Rollen des Grossen Rates und der Regierung auf jeden Fall zu wahren. Artikel 61 GRG hält explizit fest, dass der Grosse Rat die politischen Zielen und Leitsätze vor jeder Planungsperiode für Regierungsprogramm und Finanzplan zu erlassen hat. Dies hat seinen Grund darin, dass die Regierung diese Ziele und Leitsätze der Ausarbeitung von Regierungsprogramm und Finanzplan zugrunde zu legen hat.

Das Grossratsgesetz verlangt eine *rollende inhaltliche und finanzielle Planung*. Unter *integrierter Aufgaben- und Finanzplanung* versteht der Kanton Graubünden die mittelfristige Steuerung von Leistungen und Finanzen im Rahmen des Regierungsprogramms und des Finanzplans. Daraus ergeben sich u.a. die finanzpolitischen Richtwerte für die Erstellung des Voranschlags. Damit der Grosse Rat die Aufgaben und die verwendeten Mittel mittelfristig politisch gewichten kann, legt er jeweils für eine Planperiode die Gliederung der Produktgruppen fest. Gleichzeitig *gibt der Grosse Rat mit den Wirkungen der Produktgruppen die Ausrichtung der Leistungen der Verwaltung vor*. Damit die Planungen des Grossen Rates auf die

<sup>82</sup> Im Bereich der strategischen Planung wird die Gewaltenteilung im Kanton Graubünden nicht im Sinne von Separation verstanden, sondern im Sinne einer adäquaten Aufgabenteilung zwischen den jeweiligen Behörden.

Zielerreichungen überprüft werden können, ist der Grosse Rat aufgefordert, den Nutzen der jeweiligen Planung festzulegen. Im Sinne der Wahrung der Aufgabenteilung zwischen Legislative und Exekutive nimmt der Grosse Rat *die politischen Planungen der Regierung lediglich zur Kenntnis*, kann aber auf die Weiterführung der Planungen mit Aufträgen an die Regierung einwirken.

Im Sinne der wirkungsorientierten Planung legt der Grosse Rat im Voranschlag für jede Produktgruppe das Globalbudget und die Wirkungsvorgaben fest. Im Weiter beschliesst er die Beiträge der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung, besondere Ausgaben- und Einnahmen, Investitionsausgaben im Bereich Hoch- und Tiefbau sowie Darlehen und Beteiligungen.

Sobald die flächendeckende Einführung des neuen Führungssystems GRiforma abgeschlossen sein wird, setzt die Regierung den *integrierten Aufgaben- und Finanzplan* als mittelfristiges Steuerungsinstrument ein. Darin verknüpft sie die Produktgruppen flächendeckend mit operativen Aufgaben und den dafür notwendigen finanziellen Mittel für die Dauer von vier Jahren (rollend). Die im Regierungsprogramm enthaltenen Schwerpunkte der Regierungstätigkeit konkretisiert die Regierung jeweils im *Jahresprogramm*. Das Jahresprogramm berücksichtigt im Sinne einer rollenden Überarbeitung die Debatte des Grossen Rates zum Landesbericht sowie zu priorisierende Projekte aufgrund der laufenden politischen Diskussion. Das Jahresprogramm bildet den ersten Teil des *Voranschlags*. Damit ist die inhaltliche und finanzielle Verknüpfung auch auf dieser Ebene sichergestellt.

Der Erfolg der politischen Planung liegt nach Auffassung der Befragten darin, dass der Grosse Rat, vertreten durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie, und die Regierung die politischen Ziele und Leitsätze in einem *gemeinsamen Prozess erarbeiten*. Unabdingbare Voraussetzung dabei ist allerdings, dass beiden Behörden ihre Rollen respektieren und entsprechend wahrnehmen. Gemeinsam bedeutet auch, dass der Grosse Rat und die Regierung die gleichen Entscheidungsgrundlagen für die politischen Leitsätze und Ziele und für das Regierungsprogramm nutzen. Gemäss Einschätzung der Befragten tritt die derzeitige Regierung des Kantons Graubünden als *starke Kollegialbehörde* gegenüber der Öffentlichkeit, dem Grossen Rat und der Regierung auf. Ihre Mitwirkung bei der Erarbeitung der übergeordneten Leitsätzen und Zielen sowie die konsequente Umsetzung ihres Regierungsprogramms erachtet die Regierung als ihre prioritäre strategische Aufgabe. Dazu gehören, die strategische Ausrichtung des Kantons massgeblich zu gestalten, Trends und Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, die Aufgaben periodisch bezüglich Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit zu überprüfen und die Verwaltung wirksam und effizient zu führen. Im Zusammenhang mit dem Regierungsprogramm versteht die Regierung ihre Führungsrolle so, dass sie die Entwicklungsschwerpunkte, die Ziele und den strategischen Ressourceneinsatz selber zusammenstellt und priorisiert. Den herkömmlichen Weg, wonach die Verwaltung bottom-up das Regierungsprogramm erstellt, hat die Regierung gemäss Aussagen der Beteiligten verlassen und diese strategische Aufgabe zur Regierungsangelegenheit erklärt.

Alle im Rahmen der Fallstudie befragten Schlüsselpersonen beurteilen *zwei parallel geführte, unterschiedliche Steuerungssysteme als schlecht und unzweckmässig*. Sie sind sich darin einig, dass das neue Führungssystem, d.h. die Prinzipien der wirkungsorientierten Führung, klare Vorzüge gegenüber dem bisherigen Verwaltungsführungssystem aufweist. Während im traditionellen System das Input- bzw. Kostendenken dominiert und keine Verknüpfung mit den Aufgaben bzw. den inhalt-

lichen Schwerpunkten gemäss Regierungsprogramm möglich ist, stehen bei GRiforma Wirkungen, Leistungen und Ressourceneinsatz im Vordergrund.

Ein weiteres Ziel der Regierung des Kantons Graubündens besteht gemäss unserer Erhebungen in der *Verwesentlichung der Führungsinformationen* und der möglichst *schlanken Ausgestaltung des Führungsinstrumentariums*. Konkret bedeutet dies, dass die Regierung in wenigen Botschaften an den Grossen Rat jeweils die Instrumente zur Planung bzw. zur Berichterstattung zusammenfasst. Dieses Prinzip gilt bereits für die Botschaft betreffend Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan und die Botschaft betreffend Voranschlag und Jahresprogramm.

Abbildung 10

### Konzentration der Steuerungs- und Analyseinstrumente

Botschaft	Steuerungsinstrumente	Analyseinstrumente
Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie des Grossen Rates betreffend Erlass übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze für die Planungsperiode 2009–2012 des Regierungsprogramms und Finanzplans	Politische Ziele und Leitsätze	Berücksichtigung der Ergebnisse aus der Aufgabenüberprüfung und der finanzpolitischen Analyse
Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2009–2012	Regierungsprogramm Finanzpolitische Richtwerte Finanzplan Gesetzgebungsprogramm	Berücksichtigung der Ergebnisse aus der Aufgabenüberprüfung und der finanzpolitischen Analyse
Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend Bericht über die Produktgruppenstruktur, die Wirkungen und den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan*	Produktgruppenstruktur/ Wirkungen Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	Berücksichtigung der Ergebnisse aus Erfolgskontrollen
Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend Budget und Jahresprogramm*	Budget Jahresprogramm Planungsberichte	Berücksichtigung der Ergebnisse aus Erfolgskontrollen
Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend Rechnung und Geschäftsberichte*	Staatsrechnung inkl. Geschäftsbericht	Berücksichtigung der Ergebnisse aus Erfolgskontrollen

\* Arbeitstitel

Quelle: Bichsel 2009, S. 20

## **5 Leitsätze und Handlungsbedarf zur Optimierung**

### **5.1 Einleitung**

Ausgehend von der Analyse des Ist-Zustandes der strategischen politischen Steuerung auf Bundesebene (vgl. Ziff. 3) und den Erkenntnissen aus den Entwicklungen in anderen Ländern, in den Kantonen und in der Wissenschaft (vgl. Ziff. 4) besteht das Ziel der Ziffer 5 darin,

- spezifische Leitsätze für die strategische politische Steuerung des Bundesrates zu formulieren, welche der Tradition und der Besonderheiten der Bundesstaates und der politischen Behörden Rechnung tragen (vgl. Ziff. 5.2);
- die heutige Situation zur strategischen politischen Steuerung des Bundesrates anhand der Leitsätze zu beurteilen (vgl. Ziff. 5.3);
- den Handlungsbedarf zur Optimierung der strategischen politischen Steuerung des Bundesrates darzustellen. Dabei wird unterschieden zwischen einer Optimierung im Rahmen der heutigen Gesetzgebung (Ziff. 5.4) und einer weitergehenden Optimierung, welche Gesetzesänderungen und damit eine Übereinstimmung von Parlament und Bundesrat hinsichtlich der Metastrategie der Staatssteuerung bedingt (Ziff. 5.5).

Die Leitsätze und der daraus abgeleitete Handlungsbedarf zur Optimierung der strategischen politischen Steuerung des Bundesrates enthalten bewusst auch einzelne Handlungsbereiche, die in anderen Zusammenhängen bereits früher diskutiert wurden, sich jedoch als (partielle) Reformenvorschläge nicht durchsetzen konnten. Im Gesamtkontext der Optimierung der strategischen politischen Steuerung erhalten diese Handlungsbereiche eine andere Bedeutung und sind deshalb entsprechend zu würdigen.

### **5.2 Leitsätze für die strategische politische Steuerung des Bundesrates**

Eine strategische politische Steuerung auf Ebene des Bundesstaates bedarf einer klaren Ausrichtung und Konzeption (Meta-Strategie).<sup>83</sup> Dies ist die Voraussetzung dafür, dass die strategische politische Steuerung ihre Wirksamkeit entfalten kann und die von den strategischen politischen Behörden definierten Ziele erreicht werden. Aus diesem Grund werden aus der Analyse des Ist-Zustandes der strategischen politischen Steuerung auf Bundesebene und auf Grund der Erkenntnisse aus den Entwicklungen in anderen Ländern, in den Kantonen und in der Wissenschaft<sup>84</sup> Leitsätze für eine künftige strategische politische Steuerung des Bundesrates hergeleitet. Sie fokussieren auf die Sichtweise des Bundesrates als Kollegialbehörde mit seiner Staatsleitungsfunktion (Art. 174 BV) und seiner Verwaltungsführungsfunktion (Art. 178 Abs. 1 BV). Aus dieser Optik werden je ein Leitsatz zur strategischen politischen Steuerung generell, zu den Führungsinformationen, zu den Führungsinstrumenten, zum Führungsprozess, zu den Akteurinnen und Akteuren und ihren Rollen sowie zur Planungs- und Steuerungskultur formuliert. Die Leitsätze sind originär auf die spezifische Situation des Bundesrates unter Berücksichtigung der

<sup>83</sup> In diesem Sinne auch Proeller 2007, S.31.

<sup>84</sup> Steiner/Lienhard/Ritz 2008, S. 1.

besonderen Rahmenbedingungen des Bundesstaates ausgerichtet. Im Vordergrund stehen dabei die auf Konsens, Stabilität und Kontinuität ausgerichtete Konkordanzdemokratie sowie der Nutzen, die politische Machbarkeit und Praktikabilität von strategischen politischen Planungen.<sup>85</sup> Eine strategische politische Steuerung muss sich letztlich auch dadurch legitimieren, dass sie einen Nutzen bringt, insbesondere dadurch, dass sie zum Wohl des Landes und seiner Bevölkerung beiträgt.

Die Leitsätze dienen drei Zwecken. Erstens definieren sie die grundsätzliche Ausrichtung der strategischen politischen Steuerung (Meta-Strategie, Planungsphilosophie). Zweitens dienen sie dazu, die Ist-Situation zu beurteilen. Drittens können mit dem Vergleich der Leitsätze mit dem Ist-Zustand Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden (vgl. Ziff. 5.4 und 5.5).

## 5.2.1 Grundaussrichtung der strategischen politischen Steuerung

*Leitsatz 1:*

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

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

<sup>85</sup> Vgl. auch Heimgartner/Pauli 2008, S. 14.

## 5.2.2

### Führungsinformation

*Leitsatz 2:*

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

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

Strategische politische Steuerung bedeutet auch Umgang mit der Ungewissheit der Zukunft. Im Bereich der mittelfristigen politischen Planung kommt deshalb der Strukturierung des Zukünftigen eine wichtige Rolle zu. Die Qualität der strategischen Staatssteuerung ist somit abhängig davon, dass adäquate und zeitgemässe Methoden der Informationsbeschaffung und der Analyse eingesetzt werden.<sup>86</sup>

## 5.2.3

### Führungsinstrumente

*Leitsatz 3:*

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

Erfahrungen aus anderen Ländern und aus verschiedenen Kantonen zeigen, dass das in Ziffer 5.2 angesprochene Verkümmern von politischen Planungen in «bürokratischen Planungsleichen» durch eine Überinstrumentalisierung noch beschleunigt wird. Deshalb soll das strategische politische Führungsinstrumentarium des Bundesrates so schlank als möglich sein.<sup>87</sup> Dabei ist auch der unterschiedliche Zweck der Führungsinstrumente zu beachten. Der Bundesrat braucht Analyseinstrumente (z.B. Aufgabenüberprüfung, finanzpolitische Analyse) als Informationsquellen für seine strategisch politische Lagebeurteilung. Auf dieser Basis erarbeitet er die Inhalte der Steuerungsinstrumente (z.B. Dokument «Ziele des Bundesrates») und trifft Entscheide (z.B. inhaltliche Schwerpunkte der Regierungstätigkeit für das nächste Jahr). In der Konkordanzdemokratie besonders wichtig sind Instrumente, die als Kommu-

<sup>86</sup> Vgl. Fisch 1998, S. 289 ff.; Lempert/Popper 2005, S. 113 ff.

<sup>87</sup> Grundsätze: «Weniger ist mehr» bzw. «So wenige Instrumente wie möglich und so viele Instrumente wie nötig».

nikationsgefäß zwischen dem Bundesrat und den verschiedenen politischen Akteuren bedeutend sind (z.B. Geschäftsbericht). Häufig dienen einzelne Instrumente gleichzeitig der Steuerung und der Kommunikation (z.B. Legislaturplanung, Vorschlag); dies ist sinnvoll und trägt zur Effizienz des Steuerungsprozesses bei. Demgegenüber sind Steuerungs- bzw. Kommunikationsinstrumente methodisch von den Analyseinstrumenten zu unterscheiden.<sup>88</sup>

#### 5.2.4 Führungsprozess

*Leitsatz 4:*

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

Die direkte Involvierung der Regierung in den strategischen Planungsprozess ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für eine kohärente Politik.<sup>89</sup> Der Bundesrat soll sich seiner Kernaufgabe, d.h. der strategischen politischen Steuerung des Landes und der Bundesverwaltung in genügendem Masse widmen können. Der Bundesrat benötigt für diese vorrangige Führungsaufgabe genügend Zeit. Er muss zudem den ihm nach Verfassung und Gesetz übertragenen Handlungsspielraum für strategische Entscheidungen nutzen.

#### 5.2.5 Akteurinnen und Akteure und ihre Rollen

*Leitsatz 5:*

*Der Bundesrat übt seine Rolle als oberste leitende Behörde aus und nutzt den ihm von Verfassung und Gesetz übertragenen Handlungsspielraum zur strategischen politischen Steuerung. Der Bundesrat versteht die strategische politische Steuerung als gemeinsame Aufgabe von Regierung und Parlament im Sinne einer adäquaten Aufgabenteilung. Als Kollegialbehörde stärkt der Bundesrat die Bundeskanzlei in ihrer Rolle als sein strategisches politisches Entscheidvorbereitungsorgan.*

In der Konkordanzdemokratie führt die strategische politische Steuerung dann zu einer kohärenten Politik für das Land und seiner Bevölkerung, wenn Bundesrat und Parlament erfolgreich zusammenwirken und dabei die Gewaltenteilung und die

<sup>88</sup> Was nicht bedeutet, dass die Analyse und die daraus abgeleiteten Vorgaben der Steuerung nicht im gleichen Dokument dargestellt werden können.

<sup>89</sup> Vgl. auch die internationalen Megatrends in Ziffer 4.2 sowie Proeller 2007, S. 28.

Zuständigkeiten wahren und respektieren.<sup>90</sup> Ein weiterer Erfolgsfaktor liegt darin, dass der Bundesrat als Kollegialbehörde eine gemeinsame strategische politische Perspektive entwickelt. Wie Erfahrungen aus Kantonen (z.B. Aargau, Bern, Graubünden) zeigen, können dabei die Stabsstellen von Regierung und Parlament («Staatskanzlei» o.ä.) als strategische politische Entscheidungsvorbereitungsorgane eine wichtige Rolle spielen.

## 5.2.6 Planungs- und Steuerungskultur

*Leitsatz 6:*

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

Erfahrungsberichte zeigen (vgl. Ziff. 4), dass eine erfolgreiche politische strategische Steuerung voraussetzt, dass die Regierung bereit ist, sich mit der Zukunft, Herausforderungen und Eventualitäten auseinander setzen zu wollen und darüber einen Dialog mit Beteiligten auf der Ebene des Parlaments, der Kantone und der Wissenschaft zu führen. Es reicht also nicht, wenn sich die Regierung nur auf ihre formalen Zuständigkeiten beschränkt. Vielmehr ist eine von Offenheit, Partizipation und Dialog geprägte Planungskultur erforderlich.

## 5.3 Beurteilung der derzeitigen strategischen politischen Steuerung an Hand der Leitsätze

### 5.3.1 Einzelfallorientierte und sektoriell ausgerichtete politische Steuerung des Bundesrates (Leitsatz 1)

Der Leitsatz 1 fordert eine strategische politische Steuerung des Bundesrates, die auf das Früherkennen von gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Trends und Entwicklungen sowie auf eine kohärente Politik für das Land und seiner Bevölkerung ausgerichtet ist.

Artikel 146 ParlG schafft die rechtliche Grundlage für die Umsetzung von Leitsatz 1. Gemäss Absatz 2 definiert der einfache Bundesbeschluss die politischen Leitlinien und Ziele der Legislaturplanung. Die Botschaft gibt gemäss Absatz 3 über die Lageanalyse, die Ziele und Indikatoren sowie die Massnahmen zur Umsetzung der politischen Leitlinien Auskunft.

<sup>90</sup> Vgl. Thom/Ritz 2008, S. 46: «Erhöhtes gegenseitiges Vertrauen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung bei der Zielfestlegung sowie ein kooperatives Verständnis der Gewaltenteilung bilden eine unabdingbare Grundlage für eine wirkungsvollere Verwaltungsführung.»

Aus formaler Optik ist die Legislaturplanung gemäss den gesetzlichen Vorgaben aufgebaut und die entsprechenden Beschlüsse werden von Parlament und Bundesrat getroffen. Inhaltlich allerdings ist die Legislaturplanung zu einem grossen Teil eine Vorlagenplanung und damit de facto ein mehrjähriges Arbeitsprogramm. Parlament und Bundesrat nutzen die Legislaturplanung kaum für strategische politische Weichenstellungen und zur gemeinsamen Definition einer kohärenten Politik. Als Basis für die Erarbeitung der Legislaturplanung wäre eigentlich der Bericht des Perspektivstabs gedacht. Obwohl er Trends und Entwicklungen sowie Herausforderungen aufzeigt, ist er für die politische Gesamtplanung bzw. für die Staatsleitung weitgehend bedeutungslos (vgl. Ziff. 3.3.2). Eine eigentliche strategische politische Steuerung des Bundesrates findet im Rahmen der Legislaturplanung kaum statt.

Eine Auswertung der Klausuren des Bundesrates bezüglich Themen und Häufigkeiten sowie die Erkenntnisse aus den Interviews mit den Mitgliedern des Bundesrates lassen vermuten, dass auch ausserhalb der alle vier Jahre stattfindenden Legislaturplanung keine auf eine kohärente Politik ausgerichtete Steuerung stattfindet. Offenbar wird der Regierungsalltag von der Tagespolitik und von Einzelereignissen dominiert. Wichtige Vorlagen und Botschaften sind in der Regel auf einen bestimmten Politikbereich bzw. auf ein konkretes politisches Vorhaben ausgerichtet.

Der Leitsatz 1 fordert den Bundesrat auf, politisch legitimierte Schwerpunkte und Prioritäten festzulegen, Lücken und Eventualitäten zu akzeptieren und das staatliche Handeln periodisch bezüglich Wirksamkeit, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit zu überprüfen. Aufgabenüberprüfungen finden periodisch statt, insbesondere dann, wenn sich die finanziellen Perspektiven verschlechtern. Eine systematische Aufgabenkritik, verbunden mit der Festlegung von Schwerpunkten und Prioritäten, ist also nicht Gegenstand des strategischen politischen Steuerungsprozess auf Ebene des Bundesrates.

*Handlungsbedarf:*

- *Die strategische politische Gesamtplanung des Bundes muss von einer Vorlagenplanung hin zu einer inhaltlichen strategischen politischen Steuerung geführt werden.*
- *Die strategische politische Steuerung des Bundes muss Schwerpunkte und/oder Priorisierungen enthalten.*
- *Die strategische politische Steuerung muss auf eine kohärente, sektorübergreifende Bundespolitik ausgerichtet werden.*

### **5.3.2 Führungsinformationen primär themenbezogen und vor allem für die Führung der Bundesverwaltung relevant (Leitsatz 2)**

Der Leitsatz 2 fordert Führungsinformationen für den Bundesrat, die primär für die strategische politische Steuerung des Landes wesentlich und notwendig sind. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass der Bundesrat seine Staatsleitungsfunktion (Art. 174 und 180 Abs. 1 BV) ausüben kann.

Die Legislaturplanung enthält primär Informationen über Vorlagen und Botschaften, die im Laufe der Legislaturperiode dem Parlament zu unterbreiten sind. Dieser Informationsgehalt zieht sich in den Jahreszielen des Bundesrates und teilweise auch in den Departementszielen weiter. Eigentliche Führungsinformationen, die für die Gesamtführung des Landes relevant und sektor- bzw. departementsübergreifend sind, finden sich in den strategischen Führungsinstrumenten des Bundesrates kaum. Einzig in Legislaturfinanzplan und Finanzplan werden – aus einer finanziellen Perspektive – Gesamtzusammenhänge, Entwicklungen und zunehmend auch Langfristprognosen dargelegt. Eine konsequente Verknüpfung mit inhaltlichen Strategien findet allerdings nur in Ansätzen statt. In themenbezogenen überjährigen Strategien und Planungen dominieren naturgemäss Führungsinformationen zu einem bestimmten Politikbereich. Da solche Planungen in sehr unterschiedlicher Art und Weise mit der Legislaturplanung verknüpft sind, ist es schwierig, die daraus gewonnenen Führungsinformationen in den Kontext zur politischen Gesamtplanung zu stellen und den Leitsatz 2 umzusetzen.

Auch die Interviews mit den Mitgliedern des Bundesrates lassen vermuten, dass der Bundesrat primär über Führungsinformationen verfügt, die entweder themen- bzw. einzelfallbezogen sind oder die über die finanziellen Perspektive und Situation des Bundes Auskunft geben und für die finanzielle Führung des Haushaltes notwendig sind.

Aufgrund der Interviews ist der Eindruck entstanden, dass die Führungsinformationen für die strategische politische Steuerung des Landes nicht in jedem Fall adäquat sind. So sind beispielsweise die zahlreichen, aus fachlicher Sicht soliden Informationen und Erkenntnisse aus dem Perspektivenbericht für die Entscheidungsfindung im Bundesrat kaum relevant.<sup>91</sup> Hingegen scheinen die regelmässig zur Verfügung stehenden Informationen zur finanzpolitischen Situation im Bundesrat auf ein grösseres Interesse zu stossen.

*Handlungsbedarf:*

- *Die Führungsinformationen für den Bundesrat müssen hinsichtlich der Stufengerechtigkeit verbessert und auf eine Gesamtsicht ausgerichtet werden.*

### **5.3.3 Führungsinstrumente von unterschiedlicher politischer und praktischer Bedeutung (Leitsatz 3)**

Der Leitsatz 3 fordert u.a. vernetzte Führungsinstrumente zur strategischen Lageanalyse, zur strategischen politischen Steuerung des Landes und der Bundesverwaltung sowie als Kommunikationsgefässe zwischen Bundesrat und Parlament. Parlamentsgesetz und Finanzhaushaltsgesetz postulieren vernetzte Führungsinstrumente für die mittelfristige und jährliche Steuerung.

Auf Grund der teilweisen Informationsdefizite in den einzelnen Führungsinstrumenten (vgl. Ziff. 5.3.1) macht eine stärkere Vernetzung der bestehenden Instrumente in ihrer heutigen Form und im Rahmen der bestehenden Prozesse keinen Sinn. Zu

<sup>91</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.2

erwähnen ist beispielsweise die lückenhafte, auf das Minimum reduzierte Vernetzung der Inhalte der Legislaturplanung mit der Finanzplanung. Grund ist, dass die primär in der Legislaturplanung enthaltenen Vorlagen erst in späteren Legislaturperioden finanziell wirksam werden. Die nur beschränkt mögliche Verknüpfung setzt sich in den Jahreszielen und dem Voranschlag bzw. im Geschäftsbericht und der Rechnung fort.

Die wichtigsten Steuerungsinstrumente des Bundesrates sind nach Einschätzung der meisten Befragten der Finanzplan und der Voranschlag. Demgegenüber hinterlassen die Interviews mit den Generalsekretärinnen und -sekretären den Eindruck, dass der Bundesrat die Erkenntnisse aus dem Bericht des Perspektivstabs bei der politischen Gesamtplanung nicht bzw. nur in Ausnahmefällen nutzt.

Als Kommunikationsgefäße zwischen dem Bundesrat und dem Parlament dienen neben dem Voranschlag hauptsächlich die Legislaturplanung (beschränkt auf die Planung von Vorlagen und Botschaften) und der Geschäftsbericht (Instrument für die Oberaufsicht).

*Handlungsbedarf:*

- *Im heutigen System der strategischen politischen Steuerung lässt sich Leitsatz 3 nicht umsetzen; es besteht keine Handlungsmöglichkeit im Sinne einer verbesserten Koordination. Demgegenüber muss Leitsatz 3 bei einer Neuausrichtung der strategischen politischen Steuerung berücksichtigt werden.*

#### **5.3.4 Strategisch politischer Führungsprozess von untergeordneter Bedeutung (Leitsatz 4)**

Der Leitsatz 4 fordert, dass sich der Bundesrat vermehrt seiner Kernaufgabe, d.h. der strategischen politischen Steuerung des Landes und der Bundesverwaltung widmet. Die Bundesverfassung auferlegt ihm diese Aufgabe im Sinne der Staatsleitungsfunktion (Art. 174 und 180 Abs. 1 BV) und der Verwaltungsführungsfunktion (Art. 178 Abs. 1 BV).

Die Erkenntnisse aus der Aussprache der GPKs mit den Mitgliedern des Bundesrates lassen vermuten, dass die einzelnen Bundesrätinnen und Bundesräte in erster Linie ihre Funktion als Departementsvorstehende ausüben. Diese Vermutung wird durch die Tatsache bekräftigt, dass sich der Bundesrat anlässlich der ordentlichen Sitzungen aus zeitlichen Gründen kaum mit Grundsatzfragen von strategischer politischer Tragweite auseinandersetzen kann. Solche Diskussionen finden in Klausurtagungen statt, die allerdings in den letzten Jahren nicht sehr zahlreich waren.

*Handlungsbedarf:*

- *Der strategische politische Führungsprozess des Bundesrates muss in seiner Bedeutung gegenüber den übrigen bundesrätlichen Aufgaben gestärkt werden.*
- *Der Bundesrat muss zu Gunsten der strategischen politischen Steuerung von Tagesgeschäften entlastet werden.*

### **5.3.5                   Eingeschränkter und zu wenig genutzter Handlungsspielraum des Bundesrates (Leitsatz 5)**

Der Leitsatz 5 fordert vom Bundesrat, dass er seine Rolle als oberste leitende Behörde ausübt und den ihm von Verfassung und Gesetz übertragenen Handlungsspielraum zur strategischen politischen Steuerung nutzt.

Der Bundesrat nimmt aus einer formalen Sicht seine Rolle als oberste leitende Behörde durchaus wahr. Inwieweit er tatsächlich diese Rolle auch inhaltlich wahrnimmt und seinen Handlungsspielraum nutzt, wird auch von einzelnen Mitgliedern des Bundesrates in Frage gestellt.<sup>92</sup> Hinweise dafür geben auch die nicht sichtbar kohärente Politik, die Prioritätensetzung auf aktuelle Tagesthemen und die primäre Vertretung der Departemente durch die einzelnen Bundesratsmitglieder.

Der Leitsatz 5 fordert zudem, dass der Bundesrat die strategische politische Steuerung als gemeinsame Aufgaben von Regierung und Parlament im Sinne einer adäquaten Arbeitsteilung versteht. Die Beobachtung von vielen Befragten, wonach das Parlament seine Rechte zu extensiv ausübt, bekräftigt die Meinung der meisten Befragten, dass dadurch der Handlungsspielraum des Bundesrates eingeschränkt werde. Diese These konnte im Rahmen der vorliegenden Überprüfung nicht verifiziert werden.

Schliesslich fordert Leitsatz 5, dass der Bundesrat die Rolle der Bundeskanzlei als sein strategisches politisches Entscheidvorbereitungsorgan stärkt. Die Bundeskanzlei übt bei der Vorbereitung und Erarbeitung der Legislaturplanung sowie der Jahresziele und des Geschäftsberichts in erster Linie eine koordinierende Funktion aus. Der von der Bundeskanzlei geführte Prozess zur Lagebeurteilung, zu den Herausforderungen und Perspektiven ist offensichtlich zu fachlich und politisch zu wenig relevant.

<sup>92</sup> Das zeigte sich anlässlich der Aussprache der GPKs mit den Mitgliedern des Bundesrates und der Bundeskanzlerin zum Geschäftsbericht 2008.

*Handlungsbedarf:*

- *Der strategische politische Führungsprozess des Bundesrates muss in seiner Bedeutung gegenüber den übrigen bundesrätlichen Aufgaben gestärkt werden.*
- *Die Rollen von Parlament und Bundesrat in der strategischen politischen Steuerung müssen nochmals von Grund auf geklärt werden (insbesondere auch, wer in der Legislaturplanung welche Festlegungen beschliesst).<sup>93</sup>*
- *Die Stellung und Organisation der Bundeskanzlei muss dahingehend überprüft werden, wie sie die Vorbereitung der Legislaturplanung sowohl hinsichtlich der Lageanalyse wie auch hinsichtlich der materiellen Koordination besser unterstützen kann. Dabei muss auch eine aktivere Rolle der Bundeskanzlerin im Steuerungsprozess geprüft werden.*

### **5.3.6 Keine «unité de doctrine» hinsichtlich der strategischen politischen Steuerung (Leitsatz 6)**

Der Leitsatz 6 fordert, dass der Bundesrat die Steuerungskultur auf der strategischen politischen Ebene prägt. Dieser Leitsatz steht in Übereinstimmung mit dem Grundsatz, wonach der Bundesrat seine Rolle als oberste leitende Behörde ausübt. Nach mehrheitlicher Einschätzung von Befragten ist die sichtbare Steuerungskultur des Bundesrates zu wenig von Offenheit, Partizipation und Dialog geprägt. Inhaltlich lässt sich dies beispielsweise daran erkennen, dass in der Legislaturplanung kaum neue, innovative Ziele bzw. Vorlagen und Botschaften zu bereits anderweitig beschlossenen Vorhaben enthalten sind. In die gleiche Richtung weist die Beobachtung, dass einzelne Bundesratsmitglieder im Rahmen der Aussprache mit den GPKs zum Geschäftsbericht 2008 die strategische politische Steuerung direkt und beinahe ausschliesslich mit der Departementsführung in Verbindung brachten und die Rolle des Bundesratskollegiums in diesem Zusammenhang nicht erwähnten.

*Handlungsbedarf:*

- *Es muss in der gesamten Bundesverwaltung das Verständnis für die politische strategische Steuerung geschaffen bzw. gefördert werden.*

<sup>93</sup> Hier fällt der Handlungsbedarf teilweise mit der immer noch anstehenden Staatsleitungsreform zusammen; diese wurde aus verschiedenen Gründen immer wieder aufgeschoben (vgl. Rhinow/Graf 2009, S. 118 ff.).

## **5.4 Handlungsspielraum zur Optimierung der strategischen politischen Steuerung durch den Bundesrat im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Vorgaben**

### **5.4.1 Ziel der Optimierung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben**

*Der Bundesrat optimiert die strategische politische Steuerung im Rahmen der übergeordneten gesetzlichen Vorgaben und nutzt seinen Handlungsspielraum optimal aus.*

Optimierung der strategischen politischen Steuerung bedeutet, dass lokalisierte Schwachstellen ausgemerzt (vgl. Ziff. 3.3) und die Leitsätze (vgl. Ziff. 5.2) im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Vorgaben umgesetzt sind. Als übergeordnete gesetzliche Vorgaben gelten die relevanten Bestimmungen aus der Bundesverfassung und dem ParlG, RVOG und FHG.

Der Handlungsspielraum und mögliche Massnahmen sind im Anhang 3 detailliert dargestellt und nachfolgend zu Schwerpunkten zusammengefasst. Es geht darum auszuloten, was im Rahmen des bestehenden Rechts möglich ist.

### **5.4.2 Strategische politische Perspektive des Bundesrates stärken**

Die bisher eher als Vorlagenplanung und damit als Arbeitsinstrument zwischen dem Bundesrat und dem Parlament verwendete Legislaturplanung wird in seiner Bedeutung gestärkt; dies ist im Rahmen von Art. 146 Abs. 2 ParlG durchaus möglich. Sie dient dem Bundesrat als das zentrale strategische politische Steuerungsinstrument für die Führung des Landes und wird gleichzeitig als Kommunikationsinstrument zwischen Bundesrat und Parlament zur längerfristigen politischen Perspektive eingesetzt.

Grundlage für die Entwicklung der strategischen politischen Perspektive kann eine von Bundesrat und Parlament gemeinsam verwendete strategische Lageanalyse sein. Der Fokus ist strategisch-politisch und liegt auf der politikbereichsübergreifenden Umfeld- und Lageanalyse zur Früherkennung von gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Trends und Entwicklungen.

Aus den Erkenntnissen aus der strategischen Lageanalyse entwickeln die Mitglieder des Bundesrates als Kollegium eine gemeinsame strategische politische Perspektive, die durchaus über die Legislaturperiode hinausreichen kann. Diese Perspektive bringen sie in politischen Leitsätzen, zukunftsgerichteten Zielen sowie Prioritäten, Schwerpunkten und Vorstellungen zur Finanzierbarkeit zum Ausdruck. Künftig liegt der strategisch-politische Fokus und die Substanz der Legislaturplanung genau auf diesen Elementen und nicht wie bisher auf der Planung von Vorlagen. Für jede Vorlage werden die finanziellen Folgen abgeschätzt und ausgewiesen und zwar für die zu planende und allenfalls für weitere Legislaturperioden. Die Vorlagenplanung mit der Folgekostenabschätzung ist Gegenstand eines Anhangs zur Legislaturplanung.

Der Bundesrat erklärt diese zukunftsweisende Arbeit zu seiner Regierungsaufgabe. Er führt den Prozess top-down, nimmt sich dafür Zeit (z.B. in Klausuren) und lässt sich dabei von der Bundeskanzlei unterstützen. Sie führt die strategische Lageanalyse im letzten Jahr der auslaufenden Legislaturperiode durch. Auf der Grundlage dieser Lageanalyse erarbeitet der Bundesrat die strategische politische Perspektive. Dieser Prozess ist so zu optimieren, dass der Bundesrat in seiner aktuellen Zusammensetzung zu Beginn der Legislaturperiode substanzial auf die Botschaft an das Parlament Einfluss nehmen kann. Andernfalls verschärft sich das Problem der Kompetenzvermischung über die Legislaturperioden hinweg.<sup>94</sup> Die Bundeskanzlei erstellt zusammen mit den Departementen die Vorlagenplanung mit den Folgekostenabschätzungen als Anhang zur Legislaturplanung.

Auf der instrumentellen Ebene sind die Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan miteinander zu verknüpfen. Dies ist künftig zweckmässig, da der Fokus der Legislaturplanung auf den Inhalten der Leitsätze, Ziele, Schwerpunkte, Prioritäten und der Finanzierbarkeit liegt und zudem die finanziellen Folgen der Vorlagen abgeschätzt werden. Damit wird der Grundsatz umgesetzt, wonach der Legislaturfinanzplan auf Grund der Prioritätensetzung des Legislaturplans den künftigen Finanzbedarf festlegt und zeigt, wie dieser gedeckt werden soll (vgl. Art. 146 Abs. 5 ParlG).

Eine zweite wichtige Verknüpfung betrifft die strategischen Sachplanungen. Solche Sektorialplanungen sind auf die politischen Leitsätze und Schwerpunkte auszurichten und werden deshalb in der Regel durch die politische strategische Perspektive ausgelöst. Diese Verknüpfung ist Voraussetzung dafür, dass der Bundesrat eine kohärente zukunftsgerichtete Politik für das Land und die Bevölkerung definieren und umsetzen kann.

Mit diesem Schwerpunkt können wichtige Aspekte aus allen Leitsätzen umgesetzt werden.

### **5.4.3 Strategische politische Steuerung von Aufgaben und Ressourcen verknüpfen**

Der Bundesrat setzt die integrierte Steuerung von Aufgaben und Ressourcen im Bereich der strategischen politischen Perspektive, in der mittel- und kurzfristigen Planung sowie in der jährlichen Berichterstattung konsequent um. Dies ermöglicht dem Bundesrat, seine Aufgaben- und Sachplanungen mit den finanziellen Möglichkeiten abzustimmen und Prioritäten zu setzen.

Bei der Legislaturplanung liegt der politische Fokus künftig auf den politischen Leitsätzen und Zielen, der Finanzierbarkeit und der daraus abzuleitenden Schwerpunktbildung und Prioritätensetzung. Dies bedeutet, dass die Inhalte der politischen Perspektiven mit den Ressourcen im Sinne von Finanzierbarkeitsüberlegungen und Folgekostenabschätzung verknüpft sind.

Die integrierte Sichtweise von Aufgaben und Ressourcen bei der Legislaturplanung wird auf Stufe Finanzplanung weitergeführt. Analog zum Legislaturplan wird die finanzielle und aufgabenbezogene 4-Jahres-Perspektive verstärkt<sup>95</sup>. Dies bedeutet,

<sup>94</sup> Vgl. dazu auch Ziffer 3.3.

<sup>95</sup> Vgl. Finanzplan 2010–2012, S. S. 25 ff, Anhang 3.

dass neben der Darstellung der finanziellen Entwicklungen pro Aufgaben auch die inhaltlichen Auswirkungen der finanziellen Wachstumsziele konkret dargestellt werden. Dies ermöglicht eine inhaltliche und finanzielle Prioritätensetzung. Damit wird auch die Absicht des Gesetzgebers umgesetzt, wonach die Hauptaufgabe der mehrjährigen Finanzplanung darin besteht, den politischen Behörden frühzeitig aufzuzeigen, ob die vorgesehenen Aufgaben mit den vorhandenen Mitteln realisierbar sind<sup>96</sup>. Ausserdem soll die Gliederung des Finanzplans die Verbindung von Sach- und Finanzplanung unterstützen (Art. 143 Abs. 2 ParlG).

Auch in der jährlichen Planung sind Aufgaben und Ressourcen aufeinander abzustimmen. Dies bedeutet, dass die Prozesse Erarbeitung der Jahresziele des Bundesrates und Budgetierung besser aufeinander abzustimmen sind. Dasselbe gilt für die jährliche Berichterstattung im Geschäftsbericht und in der Rechnung. Die Inhalte der Berichterstattungen zum Ressourceneinsatz und zur Aufgabenerfüllung sowie die entsprechenden Erarbeitungsprozesse sind abzustimmen.

Damit ist eine durchgängige Steuerung von Aufgaben und Ressourcen von den strategisch politischen Perspektiven bis hin zur jährlichen Ressourcenallokation im Voranschlag und in der jährlichen Berichterstattung sichergestellt.

Gleichzeitig verfügt der Bundesrat über qualitativ bessere Führungsinformationen als Basis für Entscheide über Schwerpunkte und Prioritäten.

Mit diesem Schwerpunkt können wichtige Aspekte aus den Leitsätzen 1–3 umgesetzt werden.

#### **5.4.4 Jährliche Steuerung von Zielen entflechten**

Der Bundesrat konkretisiert die politischen Leitsätze und Ziele der Legislaturplanung in seinen Jahreszielen und unterbreitet diese dem Parlament zur Kenntnisnahme. Im Geschäftsbericht legt der Bundesrat jährlich Rechenschaft über die Zielerreichung gegenüber dem Parlament ab.

Die Departemente leiten aus den Zielen des Bundesrates ihre Ziele her und sind für die Zielerreichung verantwortlich. Der Bundesrat berichtet auch darüber jährlich im Rahmen des Geschäftsberichts.

Auch künftig sind die beiden Zielebenen zu unterscheiden. Im Unterschied zu bisher entscheidet der Bundesrat nur noch über seine Ziele, unterbreitet diese dem Parlament zur Kenntnisnahme und berichtet über die Zielerreichung jährlich im Geschäftsbericht. Die Departementsziele liegen in der Verantwortung der bzw. des zuständigen Departementsvorsteherin bzw. -vorstehers. Instrumentell bedeutet dies, dass künftig darauf verzichtet wird, dem Bundesrat Band II zu den Jahreszielen und zum Geschäftsbericht vorzulegen. Dieser Veränderung unterscheidet sich deutlich vom Vorschlag aus der Bundesverwaltungsreform, wonach das Dokument der bundesrätlichen Jahresziele abzuschaffen, der Geschäftsbericht Band I entsprechend zu vereinfachen bzw. zu kürzen sowie die departementalen Jahresziele und der Geschäftsbericht Band II abzuschaffen seien (vgl. Ziff. 1.1). Die GPK hat diesen Vorschlag in ihrem Schreiben vom 7. September 2007 an den Bundesrat abgelehnt.

<sup>96</sup> Vgl. Botschaft zum FHG, BBl 2005 5 74 f.

Mit diesem Schwerpunkt können wichtige Aspekte aus den Leitsätzen 1–4 und 6 umgesetzt werden.

#### **5.4.5 Handlungsspielraum des Bundesrates für seine strategische politische Steuerung respektieren**

Der Bundesrat kann seine primäre Regierungsaufgabe zur Führung des Landes im Sinne einer kohärenten Politik nur wahrnehmen, wenn er seinen Handlungsspielraum bei der strategischen politischen Steuerung nutzen kann. Obwohl der Bundesrat gemäss Leitsatz 5 die strategische politische Steuerung als gemeinsame Aufgabe von Regierung und Parlament versteht, braucht er im Sinne einer adäquaten Aufgabenteilung Handlungsspielraum. Dies bedeutet einerseits, dass das Parlament dem Bundesrat den Handlungsspielraum für strategisch politische Regierungstätigkeit zugesteht und dass es seine parlamentarischen Rechte massvoll und zur Oberaufsicht über die Regierungstätigkeit nutzt. Andererseits bedeutet es für den Bundesrat, dass er sich als Kollegialbehörde Zeit nimmt, seinen Handlungsspielraum für die strategische politische Steuerung des Landes und für die gesamtheitliche Führung der Bundesverwaltung zu nutzen. Er soll sich soweit verantwortbar von Aufgaben der Verwaltungsführung entlasten, um sich verstärkt für die strategische politische Steuerung zum Wohl des Landes und seiner Bevölkerung zu engagieren.

Mit diesem Schwerpunkt können wichtige Aspekte aus den Leitsätzen 1, 5 und 6 umgesetzt werden.

#### **5.5 Handlungsspielraum zur Optimierung der strategischen politischen Steuerung im Rahmen einer Änderung der gesetzlichen Vorgaben**

##### **5.5.1 Ziel der Optimierung im Rahmen der verfassungsmässigen Gewaltenteilung**

*Die strategische politische Steuerung von Regierung und Parlament ist auf eine kohärente Politik und auf das Wohl des Landes und der Bevölkerung ausgerichtet, dabei ist die verfassungsmässige Gewaltenteilung zu wahren.*

Im Unterschied zur Optimierung der strategischen politischen Steuerung im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates (vgl. Ziff. 5.4) geht es in der vorliegenden Ziffer um die Optimierung der strategischen politischen Steuerung von Regierung *und* *Parlament*. Die Umsetzung des erkannten Handlungsbedarfs (vgl. Ziff. 5.3) setzt einerseits Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene und andererseits eine Übereinstimmung von Parlament und Bundesrat hinsichtlich der Metastrategie der Staatssteuerung voraus. Dabei ist der Aufgabenteilung im Bereich der strategischen Steuerung, wie sie in der Bundesverfassung vorgezeichnet ist (insbesondere Art. 173 Abs. 1 Bst. g und Art. 180 Abs. 1 BV)<sup>97</sup>, Rechnung zu tragen.

<sup>97</sup> Vgl. dazu auch Lanz/Mastronardi in St. Galler Kommentar zu Art. 173 BV.

Die Optimierungsmöglichkeiten basieren einerseits auf den Erkenntnissen aus den Befragungen und aus der Analyse der Entwicklungstrends in der Wissenschaft und in der internationalen und kantonalen Praxis. Andererseits tragen sie den Besonderheiten des Bundesstaates Rechnung (vgl. Ziff. 5.2: Tradition, Konkordanzdemokratie usw.) und bauen auf den Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Bundesrates auf (vgl. Ziff. 5.3). Es geht darum auszuloten, was unter Einbezug einer Gesetzesänderung möglich wäre.

## **5.5.2 Kohärente, legitimierte und breit abgestützte Politik**

Im Zentrum der Meta-Strategie (vgl. Ziff. 5.2) der strategischen politischen Steuerung steht das Wohl des Landes und seiner Bevölkerung. Dies setzt voraus, dass Parlament und Regierung in der Lage sind, *gemeinsam* eine kohärente, auf künftigen Herausforderungen ausgerichtete Politik zu formulieren und umzusetzen. Diese an sich schon schwierige Aufgabe ist von Parlament und Regierung im Rahmen der Konkordanzdemokratie und der Tradition des Bundesstaates zu lösen. Eine Neuausrichtung der strategischen politischen Steuerung im beschriebenen Sinn bedingt einen Dialog zwischen dem Bundesrat und dem Parlament über das künftige Steuerungsinstrumentarium, welcher wohl nur im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens geführt werden kann, weil die heutigen gesetzlichen Grundlagen offensichtlich zu unterschiedliche Auslegungen zulassen.

Mit diesem Schwerpunkt kann Leitsatz 1 umgesetzt werden.

## **5.5.3 Gemeinsame strategische politische Steuerung unter Wahrung der Zuständigkeiten von Parlament und Bundesrat**

Der kulturelle Beitrag des strategischen politischen Steuerungssystems zu einer kohärenten Politik liegt im Grundverständnis über die Rollen in der Steuerung. In Anlehnung an Thom/Ritz<sup>98</sup> bilden ein erhöhtes gegenseitiges Vertrauen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung generell und insbesondere bei der Strategie- und Zielfestlegung sowie ein kooperatives Verständnis der Gewaltenteilung eine unbedingte Grundlage für eine wirkungsvollere Führung des Landes und der Bundesverwaltung.

Der Kanton Graubünden hat in diesem Zusammenhang einen interessanten Ansatz entwickelt, der auch auf Bundesebene geprüft und gegebenenfalls konkretisiert werden könnte<sup>99</sup>. Das Parlament und die Regierung sind verpflichtet, bei der politischen und strategischen Planung zusammenzuwirken, gemeinsame Grundlagen zu erarbeiten und zu nutzen sowie Planungen inhaltlich zu koordinieren (Art. 60 GRG). In der konkreten Umsetzung bedeutet dies, dass die strategische Lageanalyse von der Stadeskanzlei (d.h. vom Stabsorgan von Regierung und Parlament) vorbereitet wird. Auf dieser Grundlage entwickelt und verabschiedet das Parlament politische Ziele und Leitsätze. In der vorbereitenden parlamentarischen Kommission wirkt eine Delegation der Regierung mit. Ausgerichtet auf diese übergeordneten Leitsätze und

<sup>98</sup> Vgl. Thom/Ritz 2008, S. 46.

<sup>99</sup> Bichsel 2009.

Ziele legt die Regierung ihre mittelfristige Planung der Entwicklungsschwerpunkte, Massnahmen und Finanzen fest. Die Regierung fasst ihre strategische politische Perspektive in einer Botschaft an die Legislative zusammen. Das Parlament nimmt davon Kenntnis, kann sich im Rahmen der Beratung zum Regierungsprogramm äussern und kann der Regierung Aufträge erteilen.

Auf Bundesebene würde dies bedeuten, dass das Parlament mit politischen Leitsätzen die strategische politische Stossrichtung und Perspektive festlegen würde. Eine Delegation des Bundesrates würde in der Vorbereitung mitwirken. Anschliessend wäre es die Aufgabe des Bundesrates, daraus Schwerpunkte, Ziele und Massnahmen sowie den Finanzbedarf und die Finanzierbarkeit herzuleiten. Das Parlament könnte den Legislaturplan beraten und zur Kenntnis nehmen und gegebenenfalls seine politische Meinung mit politischen Vorstössen untermauern. Grundlagen für die Arbeiten des Parlaments und der Regierung wären die Ergebnisse aus der strategischen Lage- und Umfeldanalyse der Bundeskanzlei. Diese Aufgabenteilung steht mit der Idee der Staatsleitungsfunktion (Art. 180 BV), die der Verfassungsgeber dem Bundesrat zugeordnet hat sowie mit der Idee der Mitwirkung bei der Planung durch das Parlament (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV) treffend im Einklang.

Mit diesem Schwerpunkt können die Leitsätze 4 und 5 umgesetzt werden.

#### **5.5.4 Integrierte Steuerung über Wirkungen, Aufgaben und Ressourcen**

Die integrierte Steuerung von Aufgaben und Ressourcen bildet ein Kernelement der strategisch politischen Steuerung (vgl. Ziff. 5.3). Ergänzend dazu wird die integrierte Steuerung im Bereich der strategischen politischen Perspektiven und der mittelfristigen Steuerung um Wirkungen ergänzt. Wirkungen ermöglichen dem Parlament und dem Bundesrat die Staatsaufgaben strategisch-politisch auszurichten, zu gewichten und zu priorisieren. Letztlich beantworten Wirkungen die zentralen staats- und gesellschaftspolitischen Fragen: Wozu dient eine Staatsaufgabe, welche Wirkung soll erzeugt werden und wird tatsächlich bei wem erzeugt? Gleichzeitig sind Wirkungen zusammen mit Aufgaben und Ressourcen eine unabdingbare Voraussetzung für eine periodische Aufgabenkritik durch das Parlament und den Bundesrat. Aus diesen Gründen ist die integrierte strategische politische Steuerung über Wirkungen, Aufgaben und Ressourcen ein Kernelement. Eine integrierte Steuerung von Wirkungen, Aufgaben und Ressourcen bedarf einer ausdrücklichen Verankerung im Gesetz (ParlG und FHG).<sup>100</sup>

Mit diesem Schwerpunkt können die Leitsätze 1, 2 und 6 umgesetzt werden.

<sup>100</sup> In allen Kantonen, die in irgendeiner Form eine integrierte Aufgaben- und Ressourcensteuerung eingeführt haben, ist diese auf Gesetzesstufe verankert.

### 5.5.5

## Verwesentlichung der strategischen politischen Führungsinformationen durch stufengerechte, vernetzte Steuerungs-, Kommunikations- und Analyseinstrumente

Neben der Optimierung der Führungsinformationen und Führungsinstrumente (vgl. Ziff. 5.3) braucht es die *Verwesentlichung der strategischen politischen Führungsinformationen* durch stufengerechte vernetzte Steuerungs-, Kommunikations- und Analyseinstrumente. Konkret könnten Parlament und Bundesrat die gemeinsame strategische politische Steuerung mit nur einem Bericht und Antrag einer parlamentarischen Kommission und nur drei Botschaften des Bundesrates sicherstellen:

Abbildung 11

### Verwesentlichung von Steuerungs-, Kommunikations- und Analyseinstrumente

	Botschaft	Steuerungs- und Kommunikationsinstrument	Analyseinstrument
Mittel- und langfristige Steuerung (alle 4 Jahre)	Bericht und Antrag einer parlamentarischen Kommission betreffend politische Leitsätze des Parlaments	Politische Leitsätze des Parlaments, ausgerichtet auf vier bis acht Jahre	Berücksichtigung der Ergebnisse aus der strategischen Lage- und Umfeldanalyse und eventuell aus der Aufgabenkritik
	Botschaft des Bundesrates betreffend Legislaturplanung	Legislaturplan inkl. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Legislaturfinanzplan</li> <li>– Vorlagenplanung</li> <li>– Verknüpfungen zu Sachplanungen</li> </ul>	
Kurzfristige Steuerung (jährlich)	Botschaft des Bundesrates betreffend mittelfristiger Aufgaben- und Finanzplanung	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan Voranschlag inkl. Ziele des Bundesrates	Berücksichtigung der Ergebnisse aus Erfolgskontrollen und Controlling (strategisch politisch)
	Botschaft des Bundesrates betreffend Berichterstattung	Rechnung inkl. Geschäftsbericht	

Quelle: PuMaConsult GmbH

Mit diesem Schwerpunkt können die Leitsätze 2–5 umgesetzt werden.

### 5.6

## Die Bundeskanzlei als Stabsorgan für die strategische politische Steuerung

Die Bundeskanzlei ist in beiden Szenarien das Stabsorgan für die strategische politische Steuerung. Die Aufgabe der Bundeskanzlei bzw. der Bundeskanzlerin konzentriert sich auf die Strategieunterstützung des Bundesrates:

- Sie ist verantwortlich für die Analyseinstrumente «strategische Lage- und Umfeldanalyse» (jeweils vor Beginn des (Legislatur-)Planungsprozesses, «Aufgabenkritik» (periodisch oder situativ), «Erfolgskontrollen» (situativ) und «strategisches politisches Controlling» (jährlich).

- Sie bereitet die strategischen politischen Führungsinformationen aus den Erkenntnissen der Analyseinstrumente für den Bundesrat auf.
- Sie stellt die Erkenntnisse der Analyseinstrumente dem Parlament zur Verfügung.
- Sie unterstützt den Bundesrat bei der strategischen politischen Steuerung einer kohärenten Politik im Rahmen der Legislaturplanung.
- Sie unterstützt den Bundesrat bei der Kommunikation seiner kohärenten Politik.
- Sie entwickelt das strategische politische Steuerungssystem im Rahmen der Besonderheiten des Bundesstaates weiter.

Die Rolle der Bundeskanzlei bzw. der Bundeskanzlerin wird gestärkt und auf Aufgaben zur Unterstützung des Bundesrates in seiner Staatsleitungsfunktion verwentlicht.

Mit diesem Schwerpunkt kann Leitsatz 5 umgesetzt werden.

## Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis

### Literatur

*Bichsel Thomas 1994:* Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung, Rüegger, Chur/Zürich.

*Bovaird Tony 2003:* Strategic Management in public sector organizations, in: Tony Bovaird/Elke Loeffler, Public Management and Governance, Routledge, London.

*Dubs Jakob 1878:* Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dargestellt für das Volk, 2. Aufl., Zweiter Teil.

*Ehrenzeller, Bernhard et al. 2008:* Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Dike/Schulthess, Zürich/St. Gallen (St. Galler Kommentar).

*Fisch Rudolf 1998:* Wie können wir die Ungewissheit der Zukunft aushalten, in: Werner Jann et al (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Nomos, Baden-Baden.

*Galloway Ian 1990:* Strategic Management in Public Sector Organisations, in: International Journal of Public Sector Management, 3. Jg.

*Grünenfelder Peter 1997:* Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Haupt, Bern.

*Isaac-Henry Kester 1999:* Strategic Management in the Public Services, in: Horton, S. und Farnham, D. (Hrsg.), Public Management in Britain, Macmillan, Houndmills.

*Kettiger Daniel 2003:* Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung, in: Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Haupt, Bern.

*Kettiger Daniel 2003:* Kooperative Rechtsetzungsverfahren im Dienste der Modernisierung, in: Kuno Schedler und Daniel Kettiger (Hrsg.), Modernisieren mit der Politik, Haupt, Bern.

*Klöti Ulrich 1988:* Regierungsrichtlinien als Führungsinstrument des Bundesrates, Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften Band 5, Bern.

*Lempert Robert J. und Popper Steven W. 2005:* High-Performance Government in an Uncertain World, in: Robert Klitgaard/Paul C. Light, High-performance government, Rand, Santa Monica.

*Linder Wolf 2005:* Schweizerische Demokratie, 2. Aufl., Haupt, Bern.

*Müller Georg 2006:* Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Aufl., Schulthess, Zürich.

*Müller-Stewens Günter und Lechner Christoph 2003:* Strategisches Management: Wie strategische Initiativen zum Wandel führen. Der St. Galler Management Navigator, 2. Aufl., Schäfer-Poeschel, Stuttgart.

*Naschold Frieder et al. 1998:* Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Edition sigma, Berlin.

*OECD 2007:* Performance Budgeting in OECD Countries, Paris.

*Proeller Isabella 2007*: Strategische Steuerung für den Staat, Internationale Ansätze im Vergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

*Proeller Isabella und Siegel John Philip 2009*: Strategische Steuerung auf zentralstaatlicher Ebene, Ansätze aus Skandinavien und dem Baltikum, in: *Verwaltung und Management*, Heft 2/2009, S. 72 ff.

*Rhinow René und Graf Martin 2009*: Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat, in: Georg Kreis (Hrsg.), *Erprobt und entwicklungsfähig*, Verlag NZZ, Zürich.

*Sägesser Thomas 2007*: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, SHK, Stämpfli, Bern.

*Schedler Kuno 1995*: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1. Aufl., Haupt, Bern.

*Schedler Kuno und Siegel John Philip 2005*: Strategisches Management in Kommunen, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

*Schilling Martin, Ruckh Lena und Rübcke Felix 2009*: Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer, *Zukunft Regieren*, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 2/2009, Bertelsmannstiftung, Gütersloh.

*Siegel John Philip 2003*: Staatsreform und Politik: Theoretische Folgerungen, in: Kuno Schedler und Daniel Kettiger (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik*, Haupt, Bern.

*Steiner Reto, Lienhard Andreas und Ritz Adrian 2008*: Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Studie im Auftrag des Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform, KPM-Schriftenreihe Nr. 22, Bern.

*Thom Norbert und Ritz Adrian 2008*: *Public Management*, 4. Aufl., Gabler, Wiesbaden.

## **Materialien- und Dokumentenverzeichnis**

*Bichsel Thomas 2009*: Die strategische politische Steuerung des Kantons Graubündens, Fallstudie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 6. Juli 2009, PuMaConsult GmbH, Bern.

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 (NFA Botschaft 1), *BBI 2002* 2291 ff.

Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 24. November 2004, *BBI 2005* 5

Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 vom 23. Januar 2008; *BBI 2008* 0753.

Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2007–2011 vom 18. September 2008; *BBI 2008* 8543.

Bundesratsbeschluss vom 18. April 2007; Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung: Herausforderungen 2007–2011. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik – Kenntnisnahme des Berichts und Verabschiedung einer Erklärung.

Bundesverwaltungsreform 2005/2007; Teilprojekt 1.03 Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen; Zusammenfassung aller Ergebnisse sowie Ergebnisse der Bundeskanzlei und aller Departemente; PuMaConsult GmbH; Bern, 27.12.2007.

*Gysin Matthias 2009*: Strategische Planung und Steuerung im Bereich des öffentlichen Verkehrs, Fallstudie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 6. Juli 2009, PuMaConsult GmbH, Bern.

*Heimgartner Martin und Dietrich Andreas 2008*: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen, Gegenwärtiger Stand, Bern, 18. Dezember 2008.

*Heimgartner Martin und Pauli Benjamin 2008*: Wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung im internationalen Umfeld, Gegenwärtiger Stand, Eidg. Finanzverwaltung, Bern, 19. Dezember 2008.

*Kettiger Daniel 2009*: Prozesse Legislaturplanung, Fallstudie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 6. Juli 2009, PuMaConsult GmbH, Bern.

Legislaturforschungsplan 2009–2011; Anhang 2 zur Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 vom 23. Januar 2008.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Auswertung der Zielerreichung, Bericht vom 18. Mai 2009

Schweizerische Bundeskanzlei, Auftragserteilung Legislaturplanung 2007–2011, Ziele des Bundesrates im Jahr 2008 / Jahresziele 2008 der eidg. Dept. und der BK, Geschäftsbericht 2007 – Band I und II vom 3. Juli 2007.

Schweizerische Bundeskanzlei, Legislaturplanung 2007–2011, Termine und Weisungen vom 3. Juli 2007.

Schweizerische Bundeskanzlei (Hrsg.): Herausforderungen 2007–2011. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik; Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung vom 3. April 2007, vom Bundesrat am 18. April 2007 zur Kenntnis genommen.

Schweizerische Bundeskanzlei (Hrsg.): Herausforderungen 2007–2011. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik; Synthese zum Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung vom 3. April 2007, vom Bundesrat am 18. April 2007 zur Kenntnis genommen.

## **Weitere Dokumente**

*Kanton Basel-Stadt:*

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt: Politikplan 2009–2012

*Kanton Graubünden:*

Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie des Grossen Rates; Erlass übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze für die Planungsperiode 2009–2012 des Regierungsprogramms und Finanzplans.

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat; Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2009–2012; Heft Nr. 13/2007–2008, S. 701–788.

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat; Produktgruppenstruktur und Wirkungen GRiforma, 3. Etappe; Heft Nr. 24/2008–2009, S. 1779–1839.

Voranschlag Graubünden 2009 mit Jahresprogramm.

Landesbericht Graubünden 2008.

Staatsrechnung Graubünden 2008.

### **Internetseiten**

*Bund:*

<http://www.bk.admin.ch/themen/planung/>

*OECD:*

[http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_34119\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34119_1_1_1_1_37405,00.html)

[http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en\\_2649\\_34119\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_34119_1_1_1_1_37405,00.html)

<http://www.performance-publique.gouv.fr/>

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>

<http://www.regierungsrat.bs.ch/politikplan-2009-2012.pdf>

## Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Balastèr Peter	Chef Sektion Wachstums- und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft; Mitglied Perspektivstab; 22.04.2009
Balzaretti Roberto	Generalsekretär EDA, schriftliche Stellungnahme zu den Interviewfragen vom 27.05.2009
Bertschi Kurt	Chef Departementsplanung und Controlling VBS (bis 30.04.2009); 15.05.2009
Beyeler Peter C.	Regierungsrat, Vorsteher des Departements Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau; 08.04.2009
Bietenhard Sonja	Generalsekretärin EJPD; 15.05.2009
Bötsch Manfred	Direktor, Bundesamt für Landwirtschaft; 22.04.2009
Buol Martina	Leiterin persönlicher Stab des Departementsvorstehers, UVEK; 19.04.2009
Casanova Corina	Bundeskanzlerin; 25.05.2009
Cascioni Lorenzo	Leiter Sektion Planung und Strategie BK; 22.04.2009
Cramerer Alberto	Departementssekretär des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements des Kantons Graubünden; 24.03.2009
Dieterle Rudolf	Direktor, Bundesamt für Strassen; 30. 04. 2009
Felix Sandra	Projektleiterin GRiforma / Ökonomin für Finanzstrategie, Departement für Finanzen und Gemeinden des Kantons Graubünden; 24.03.2009
Gärtner Ludwig	Vizedirektor, Leiter Geschäftsfeld «Familien, Generationen, Gesellschaft» (FGG), Bundesamt für Sozialversicherungen; 04.05.2009
Hossli Stefan	Chef Stab Chef VBS (bis 31.01.2009); 15.05.2009
Küng Christian	Vizedirektor, Bundesamt für Raumentwicklung; 20.04.2009
Lundsgaard-Hansen Jens	Vizedirektor, Bundesamt für Verkehr; 19.04.2009
Madl Edith	Stv. Leiterin Sektion Planung und Strategie BK; 22.04.2009
Meierhans Elisabeth	Generalsekretärin EFD; 16.04.2009
Riesen Claudio	Kanzleidirektor. Standeskanzlei des Kantons Graubünden; 24.03.2009
Sägesser Thomas	Stv. Generalsekretär EFD; 07.04.2009 und 16.04.2009
Schmid Martin	Regierungsrat, Vorsteher des Departements für Finanzen und Gemeinden; 24.03.2009
Sieber Hansruedi	Chef Finanzen VBS; 15.05.2009
Siegenthaler Peter	Direktor, Eidg. Finanzverwaltung; 29.04.2009

Signer Kurt	Generalsekretär, SBB; 06. 05. 2009
Strupler Pascal	Generalsekretär EDI; 27.04.2009
Thurnherr Walter	Generalsekretär EVD; 28.04.2009
Werder Hans	Generalsekretär UVEK; 27.04.2009

**Aussprache der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte  
mit den Mitgliedern des Bundesrates und der Bundeskanzlerin**

Merz Hans-Rudolf	Bundespräsident; 15.05.2009
Calmy-Rey Micheline	Bundesrätin; 14.05.2009
Couchepin Pascal	Bundesrat; 05.05.2009
Leuenberger Moritz	Bundesrat ; 14.05.2009
Leuthard Doris	Bundesrätin; 04.05.2009
Maurer Ueli	Bundesrat; 05.05.2009
Widmer-Schlumpf Eveline	Bundesrätin; 14.05.2009
Casanova Corina	Bundeskanzlerin; 05.05.2009

## Übersicht über die Steuerungsinstrumente

Horizont	Instrument	Inhalt	Verknüpfung	Rechtliche Grundlage	Kompetenzen				Persp.stab	Eidg. Finanzverw. (EFV)	Dept.
					Parlament	Bundesrat (BR)	Bundeskanzlei (BK)	Bundeskanzlei			
<b>Langfristige Steuerung (alle 4 Jahre)</b>											
	Herausforderungen	Umfeld- und Lageanalyse zur Bundespolitik		keine explizite; indirekt in Art. 146 Abs. 3 ParG, «Lageanalyse»		Kenntnisnahme mittels einer Erklärung	(Leitung des Perspektivstabs)	Erstellung des Berichts «Herausforderungen»		(Einsatz von 30 Bundesämtern im Perspektivstab)	
	Legislaturplanung	politischen Leitlinien und die wichtigsten Ziele und Massnahmen der anstehenden Legislaturperiode	Stützt sich theoretisch auf die «Herausforderungen»	Art. 146 und 147 ParG	einfacher Bundesbeschluss über die Legislaturplanung	Beschluss und Antrag mittels Botschaft über die Legislaturplanung	Formulierung der Leitlinien (top-down), Koordination und Erstellung des Enddokuments			Mitarbeit	
	Legislaturfinanzplan	Finanzbedarf (inkl. wie dieser gedeckt wird) sowie zeitliche und sachliche Verknüpfung der Ziele und Massnahmen aus der «Legislaturplanung»	Verknüpfung mit Zielen und Massnahmen aus der «Legislaturplanung»	Art. 146 Abs. 4 ParG	Die Botschaft zur Legislaturplanung beinhaltet auch Aussagen bezüglich Legislaturfinanzplan	Beschluss und Antrag mittels Botschaft über die Legislaturplanung			Koordination und Erstellung	Mitarbeit	

Horizont	Instrument	Inhalt	Verknüpfung	Rechtliche Grundlage	Kompetenzen					
					Parlament	Bundesrat (BR)	Bundeskanzlei (BK)	Persp.stab	Eidg. Finanzverw. (EFV)	Dept.
<b>Mittelfristige Steuerung (jährlich auf 4 Jahre)</b>										
	Finanzplan	Finanzbedarf	(keine Rückkoppelung mit Legislaturzielen)	3. Kapitel, 3. Abschnitt FHG	Kennisnahme	Beschluss			Koordinations- und Erstellung	Mitarbeit
<b>Kurzfristige Steuerung (jährlich)</b>										
	Jahresziele des Bundesrates	Jahresziele des Bundesrates, der Departemente und der Bundeskanzlei	Der BR hat seine Tätigkeit auf die Legislativplanung ausrichten und in seinen Jahreszielen zu konkretisieren, welche Ziele mit welchen Massnahmen im jeweiligen Jahr erreicht werden sollen. Im Anhang der Jahresziele des BR sind zudem die wichtigsten parlamentarischen Geschäfte des betreffenden Jahres sowie die geplanten Wirksamkeitsüberprüfungen aufgelistet.	Art. 51 RVOG, Art. 20 RVOV, Art. 144 PartG	Kennisnahme	Beschluss	Koordinations- und redaktionelle Konsolidierung			Formulierung der Ziele

Horizont	Instrument	Inhalt	Verknüpfung	Rechtliche Grundlage	Kompetenzen				
					Parlament	Bundesrat (BR)	Bundeskanzlei (BK)	Persp.stab	Eig. Finanzverw. (EFV)
<b>Kurzfristige Steuerung (jährlich)</b>									
	Voranschlag	Finanzielle Planungsgrossen (primär funktionelle Sicht)		3. Kapitel, 5. Abschnitt FHG	Beschluss	Antrag		Koordination und Lenkung	Budgetierung
	Geschäftsbericht des Bundesrates	Schwerpunkte und Tätigkeiten des Bundesrates im Geschäftsjahr, die Erreichung der massgeblichen Jahresziele sowie die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms	Spiegelbild zu Legislaturplanung und Jahreszielen	Art. 187 BV und Art. 144 ParlG	Abnahme	Antrag	Koordination und Erstellung		Ergebnisberichterstattung
	Rechnung	Finanzielle Ergebnissgrossen	Spiegelbild zu Voranschlag	2. Kapitel FHG	Abnahme	Antrag		Koordination und Lenkung	Rechnungsführung und Kommentierung
<b>Planungen und Berichte</b>									
	Planungen / Berichte	Themenbezogene Überjährige Strategien und Planungen	Teilweise verknüpft mit Legislaturplan und Finanzplan	Art. 148 ParlG Fachgesetze	Beschluss Kennziffern	Antrag Beschluss			Verfassen der Planungen und Berichte

**Abweichungen (in kursiver Schrift) zwischen den rechtlichen Grundlagen und der Umsetzung in der Praxis**

Horizont	Instrument	Inhalt	Verknüpfung	Rechtliche Grundlage	Kompetenzen				Dept.	
					Parlament	Bundesrat (BR)	Bundeskanzlei (BK)	Persp.stab		Eidge. Finanzverw. (EFV)
<b>Langfristige Steuerung (alle 4 Jahre)</b>										
	Herausforderungen	Umfeld- und Lageanalyse zur Bundespolitik		keine explizite; indirekt in Art. 146 Abs. 3 ParG, «Lageanalyse»		Kenntnisnahme mittels einer Erklärung	(Leitung des Perspektivstabs)	Erstellung des Berichts «Herausforderungen»	(Einsatz von 30 Bundesämtern im Perspektivstab)	
	Legislativplanung	politischen Leitlinien und die wichtigsten Ziele und Massnahmen der anstehenden Legislaturperiode <i>Schwerpunkt Vorlagenplanung, kaum neue Ziele und Massnahmen</i>	Stützt sich theoretisch auf die «Herausforderungen»	Art. 146 und 147 ParG	einfacher Bundesbeschluss über die Legislativplanung	Beschluss und Antrag mittels Botschaft über die Legislativplanung	Formulierung der Leitlinien (top-down), Koordination und Erstellung des Enddokuments		Mitarbeit	
	Legislativfinanzplan	Finanzbedarf (inkl. wie dieser gedeckt wird) sowie zeitliche und sachliche Verknüpfung der Ziele und Massnahmen aus der «Legislativplanung»	<i>Verknüpfung mit Zielen und Massnahmen aus der «Legislativplanung»</i> <i>Verknüpfung kaum relevant, da nur verenzielle Ziele finanzielle Auswirkungen haben</i>	Art. 146 Abs. 4 ParG	Die Botschaft zur Legislativplanung beinhaltet auch Aussagen bezüglich Legislativfinanzplan	Beschluss und Antrag mittels Botschaft über die Legislativplanung			Koordination und Erstellung	Mitarbeit

Horizont	Instrument	Inhalt	Verknüpfung	Rechtliche Grundlage	Kompetenzen					
					Parlament	Bundesrat (BR)	Bundeskanzlei (BK)	Persp.stab	Eidg. Finanzverw. (EFV)	Dept.

**Mittelfristige Steuerung (jährlich auf 4 Jahre)**

Finanzplan	Finanzbedarf	(keine Rückkoppelung mit Legislaturzielen)	3. Kapitel, 3. Abschnitt FHG	Beschluss			Koordinations- und Erstellung	Mitarbeit
------------	--------------	--	------------------------------	-----------	--	--	-------------------------------	-----------

**Kurzfristige Steuerung (jährlich)**

Jahresziele des Bundesrates	Jahresziele des Bundesrates, der Departemente und der Bundeskanzlei <i>Schwerpunkt jährliche Fortlagenplanung, kann neue Ziele und Massnahmen</i>	Der BR hat seine Tätigkeit auf die Legislativplanung ausrichten und in seinen Jahreszielen zu konkretisieren, welche Ziele mit welchen Massnahmen im jeweiligen Jahr erreicht werden sollen. Im Anhang der Jahresziele des BR sind zudem die wichtigsten parlamentarischen Geschäfte des betreffenden Jahres sowie die geplanten Wirksamkeitsüberprüfungen aufgelistet.	Art. 51 RVOG, Art. 20 RVOG, Art. 144 PartG	Kennisnahme	Beschluss	Koordinations- und redaktionelle Konsolidierung		Formulierung der Ziele
-----------------------------	--	---	--	-------------	-----------	---	--	------------------------

Horizont	Instrument	Inhalt	Verknüpfung	Rechtliche Grundlage	Kompetenzen				
					Parlament	Bundesrat (BR)	Bundeskanzlei (BK)	Persp.stab	Eig. Finanzverw. (EFV)
<b>Kurzfristige Steuerung (jährlich)</b>									
	Voranschlag	Finanzielle Planungsgrossen (primär funktionelle Sicht)		3. Kapitel, 5. Abschnitt FHG	Beschluss	Antrag		Koordination und Lenkung	Budgetierung
	Geschäftsbericht des Bundesrates	Schwerpunkte und Tätigkeiten des Bundesrates im Geschäftsjahr, die Erreichung der massgeblichen Jahresziele sowie die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms	Spiegelbild zu Legislaturplanung und Jahreszielen	Art. 187 BV und Art. 144 ParIG	Abnahme	Antrag	Koordination und Erstellung		Ergebnisberichterstattung
	Rechnung	Finanzielle Ergebnissgrossen	Spiegelbild zu Voranschlag	2. Kapitel FHG	Abnahme	Antrag		Koordination und Lenkung	Rechnungsführung und Kommentierung
<b>Planungen und Berichte</b>									
	Planungen/Berichte	Themenbezogene Überjährige Strategien und Planungen	Teilweise verknüpft mit Legislaturplan und Finanzplan	Art. 148 ParIG Fachgesetze	Beschluss Kennzeichnungsmaßnahmen	Antrag Beschluss			Verfassen der Planungen und Berichte

## Mögliche Optimierungen im Instrumentarium der strategischen politischen Steuerung

	Führungsinformation	Führungsinstrument	Führungsprozess	Akteurinnen/Akteure und Rollen	Planungs-/Steuerungskultur
<b>Perspektivenbericht</b>	Informationen aus der Umfeld- und Lageanalyse zur Früherkennung von gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Trends und Entwicklungen verwertlichen und politisch auf den Punkt bringen.	Perspektivenbericht als verbindliches Analyseinstrument einsetzen und Erkenntnisse daraus in der Legislaturplanung nutzen und umsetzen.	Analyse auf strategische politische Trends, Ereignisse und Entwicklungen fokussieren. Prozess zur strategischen Umfeld- und Lageanalyse mit dem Legislativplanungsprozess vernetzen und konsequent miteinander verknüpfen.	Perspektivstab unter der Leitung der Bundeskanzlerin mit Vertreterinnen und Vertretern der Departamente, von ausgewählten Ämtern und von der Wissenschaft (Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt) stärken.	Umfeld- und Lageanalyse auf das Wohl des Landes und seiner Bevölkerung fokussieren und Informationen daraus im Hinblick auf die strategische politische Führung des Landes auswerten.
<b>Legislaturplanung</b>	Führungsinformationen auf strategische politisch wirksame (wozu), Aufgaben (was) und Finanzierung/Ressourcen (womit) ausrichten, d.h. <ul style="list-style-type: none"> <li>Politische Leitsätze in ihrer Bedeutung stärken;</li> <li>Neue künftige strategische politische Ziele definieren und daraus Prioritäten und Schwerpunkte herleiten.</li> </ul>	de facto Vorlagenplanung bzw. Arbeitsprogramm zwischen BR und Parlament zum zentralen Steuerungsinstrument für die strategische politische Planung von Parlament und BR ausbauen	Legislaturprogramm primär als Top-down-Prozess erarbeiten, d.h. <ul style="list-style-type: none"> <li>Auf der Grundlage des Perspektivberichts erarbeitet das BR-Kollegium die strategische politische Perspektive des Landes und leitet daraus die politischen Leitsätze her;</li> <li>Anschließend definiert er die politischen Ziele und setzt Prioritäten und Schwerpunkte.</li> </ul>	BR in seiner Führungsrolle für die Legislaturplanung und die Bundeskanzlerin in ihrer Rolle als strategisch politisches Entscheidungsorgan stärken.	Strategische politische Perspektive im Kollegium des BR stärken. BR-Kollegium entwickelt eine kohärente Politik mit politischen Leitsätzen und Zielen sowie Prioritäten und Schwerpunkten. BR und Parlament führen einen verstärkten Dialog zur Legislaturplanung und respektieren dabei die unterschiedlichen Rollen.

	Führungsinformation	Führungsinstrument	Führungsprozess	Akteurinnen/Akteure und Rollen	Planungs-/Steuerungskultur
<b>Legislativfinanzplan</b>	Finanzielle Auswirkungen und Finanzierbarkeit der Leitsätze und der inhaltlich verstärkten politischen Ziele, Prioritäten und Schwerpunkte aufzeigen.	Bedeutung des Anhangs mit finanziellen Entwicklungen der Aufgabenbereiche stärken.	Der BR nimmt in seiner aktuellen Zusammensetzung zu Beginn der Legislaturperiode substanzial auf die Botenschaft an das Parlament Einfluss.  Prozess zum Legislativfinanzplan in denjenigen der Legislativplanung integrieren.  Im Top-down-Prozess des BR die finanzielle Auswirkungen als wichtiges Thema beraten lassen.	BR auch in seiner Führungsrolle für den Legislativfinanzplan stärken.	In strategischer politischer Perspektive auch die längerfristige Finanzierbarkeit von Aufgaben mitberücksichtigen.
<b>Finanzplan</b>	Institutionelle finanzielle 4-Jahresperspektive mit entsprechender Aufgabensicht ergänzen und damit an den Legislativfinanzplan anknüpfen.	Finanzplan zu einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan ausbauen.			Aufgaben und Finanzen in der 4-Jahresperspektive integriert planen.
<b>Jahresziele des BR (Band I)</b>	Führungsinformationen zu inhaltlichen Zielen in der 1-Jahresperspektive stärken (hergeleitet aus der Legislativplanung).		Prozesse Jahresziele des BR und Voranschlag aufeinander abstimmen.		Aufgaben und Finanzen in der 1-Jahresperspektive integriert planen.

	Führungsinformation	Führungsinstrument	Führungsprozess	Akteurinnen/Akteure und Rollen	Planungs-/Steuerungskultur
<b>Jahresziele der Departemente (Band II)</b>	Führungsinformationen zu inhaltlichen Zielen in der 1-Jahresperspektive auf Departementsebene stärken (hergeleitet aus der Jahreszielen des BR).		Prozesse Jahresziele der Departemente und Voranschlag aufeinander abstimmen.	Jahresziele der Departemente abschliessend durch Departementvorsitlerin bzw. -vorsteher beschliessen lassen und deshalb Verzicht auf Vorlage des Bandes II an den Bundesrat.	Aufgaben und Finanzen auf Departementsebene integriert planen.
<b>Voranschlag</b>	Institutionelle finanzielle 1-Jahresperspektive mit entsprechender Aufgabensicht ergänzen und damit an den Finanzplan bzw. Legislaturfinanzplan anknüpfen.	Voranschlag zu einer jährlichen Aufgaben- und Finanzplanung ausbauen.			Aufgaben und Finanzen in der 1-Jahresperspektive integriert planen.
<b>Rechnung</b>	Institutionelle finanzielle 1-Jahresperspektive mit entsprechender Aufgabensicht ergänzen (analog Voranschlag).	Rechnung zu einer jährlichen Berichterstattung über Aufgaben- und Finanz ausbauen.	Prozesse Rechnung und Geschäftsbericht (Band I) aufeinander abstimmen.		Über Aufgaben und Finanzen in der 1-Jahresperspektive integriert berichten.
<b>Geschäftsbericht zu BR-Zielen (Band I)</b>	Führungsinformationen zur Erreichung der inhaltlichen Zielen des Bundesrates in der 1-Jahresperspektive stärken.		Prozesse Geschäftsbericht (Band I) und Rechnung aufeinander abstimmen.		Über Aufgaben und Finanzen in der 1-Jahresperspektive integriert berichten.

	Führungsinformation	Führungsinstrument	Führungsprozess	Akteurinnen/Akteure und Rollen	Planungs-/Steuerungskultur
<b>Bericht über Departementsziele (Band II)</b>	Führungsinformationen zur Erreichung der inhaltlichen Ziele der Departemente in der 1-Jahresperspektive stärken.			Berichterstattung über Jahresziele der Departemente abschliessend durch Departementvorsteherin bzw. -vorsteher verabschieden lassen und deshalb Verzicht auf Vorlage des Bandes II an den Bundesrat.	
<b>Sachplanungen</b>			Inhaltliche und finanzielle Verknüpfung von Sachplanungen und Legislaturplan/Legislaturfinanzplan.		Sachplanungen verstärker aus einer strategisch politischen Perspektive beurteilen und damit Politik kohärenter gestalten.

# Impressum

## Durchführung der Untersuchung

Corine Mauch, PVK (Projektleitung bis 28.2.2009)

Christoph Bättig, PVK (Projektleitung ab 01.03.2009)

Céline Anderegg, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

## Externe Experten

Thomas Bichsel, Dr. rer. pol., PuMaConsult GmbH, Bern

Matthias Gysin, lic. oec., PuMaConsult GmbH, Bern

Daniel Kettiger, Mag. rer. publ., Rechtsanwalt, Bern

## Dank

*Die PVK dankt allen in die Untersuchung einbezogenen Stellen bestens für die gute Zusammenarbeit und das entgegengebrachte Vertrauen. Unser Dank geht an alle Gesprächspartnerinnen und -partner für die Bereitschaft, sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung zu stellen und die verlangten Dokumente bereitzustellen. Ein besonderer Dank gebührt dabei der Bundeskanzlei, welche der PVK alle erforderlichen Dokumente zur Verfügung stellte und den externen Experten in verschiedenen Gesprächen Auskunft erteilte. Ganz besonders dankt die PVK auch den folgenden Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, die durch ihre Bereitschaft zur Teilnahme an Interviews und auf andere Weise zum Gelingen dieses Berichtes beitrugen: Landstatthalter Peter C. Beyeler (AG), Staatsschreiber Dr. Peter Grünfelder (AG), Regierungsrat Dr. Martin Schmid (GR), Kanzleidirektor Dr. Claudio Riesen (GR), Alberto Crameri, Departementssekretär des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements (GR), Sandra Felix, Projektleiterin GRiforma/Ökonomin für Finanzstrategie, Departement für Finanzen und Gemeinden (GR).*

## Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail [pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichtes: Deutsch

