

Strategieprozess auf Regierungsebene: Realität und Herausforderungen

**Verband für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen
Association pour les finances et la comptabilité publiques**

Fachtagung vom 23. September 2011, Bern

Staatsschreiber Dr. Peter Grünenfelder

Agenda

- Ausgangslage
- Strategisches Steuerungsinstrumentarium
- Strategieprozess
- Organisation
- Herausforderungen
- Folgerungen

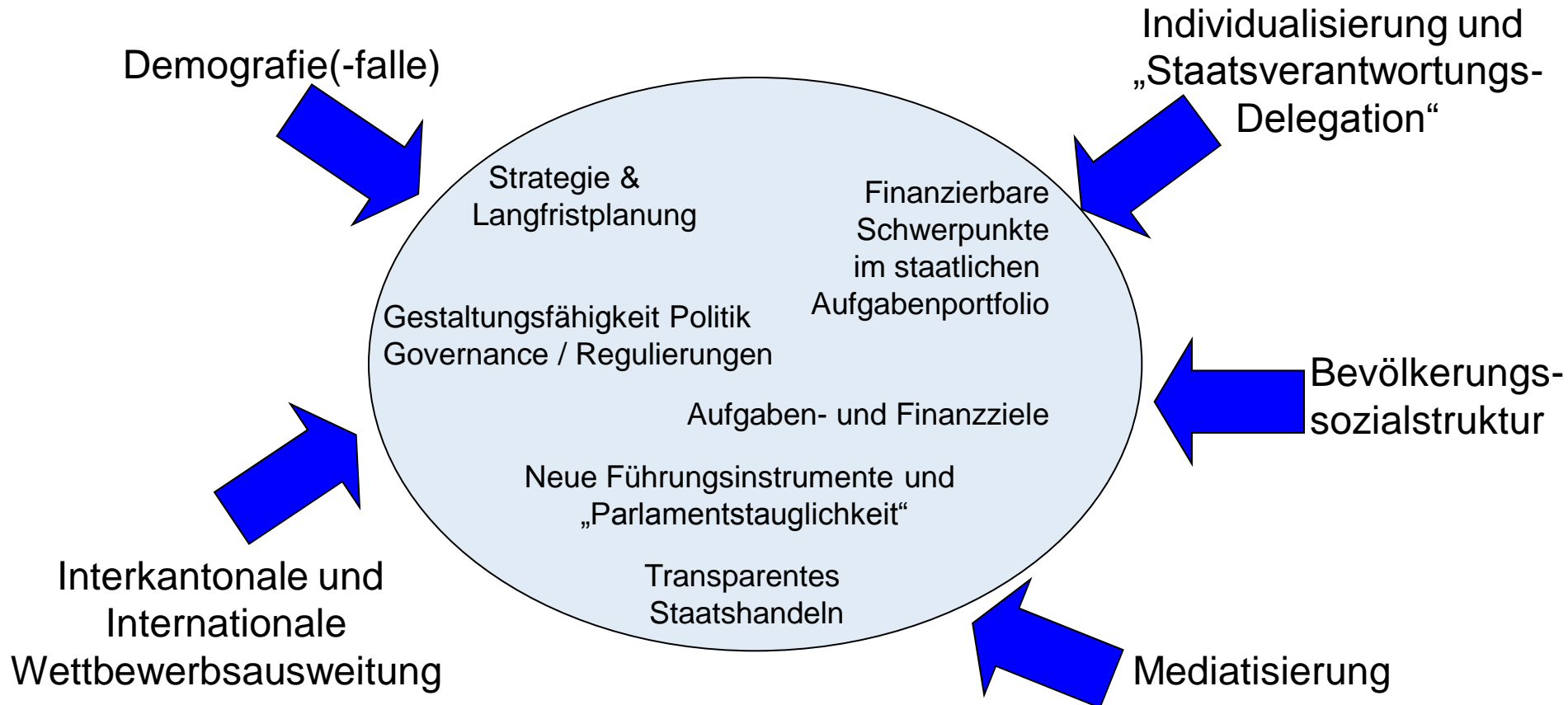
Ausgangslage

Schwächen des traditionellen Systems

- Fehlende Prioritätensetzung in der Regierungspolitik
- „Bewältigung“ Tagesgeschäft steht über Auseinandersetzung mit den relevanten Zukunftsfragen
- Übersteuerung der Staatsentwicklung durch Detailvorgaben mit Kurzfristperspektive
- Tagesereignisbezogene, departementsspezifische Kommunikation und Information über Regierungstätigkeit
- Reaktive statt proaktive Regierungspolitik

Ausgangslage

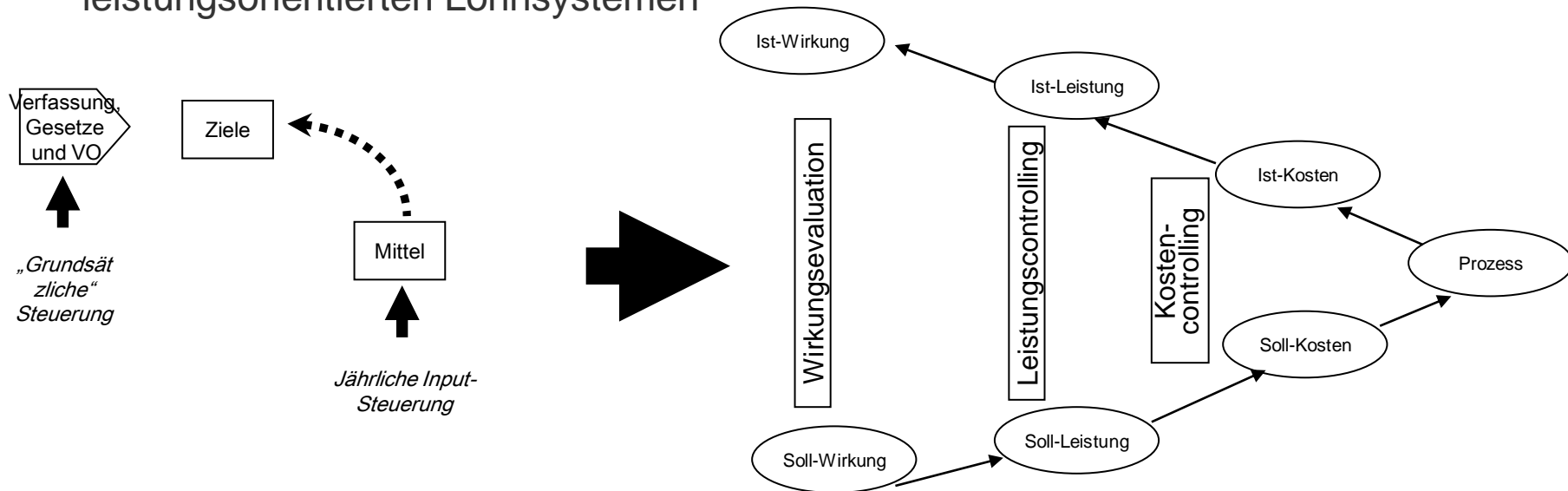
Umfeldentwicklungen verstärken Komplexitäten und erhöhen Druck auf Verwaltungsführung



Ausgangslage

Schwerpunkte der Public Sector-Reformen in der Schweiz

- Effizientere Ressourcennutzung und grössere Finanztransparenz
- Steuerung von Leistungen und Finanzen mittels Prozessen
- Implementation **strategisch-langfristiger** Führungsinstrumente
- Fokussierung auf Arbeitsergebnisse durch Leistungsziele und Indikatoren
- Steigerung von Dienstleistungsqualität und Kundenorientierung
- Wechsel von der Lebenszeitanstellung (Abschaffung Beamtenstatus) zu leistungsorientierten Lohnsystemen



Ausgangslage

Warum sind Wirkungen so wichtig?

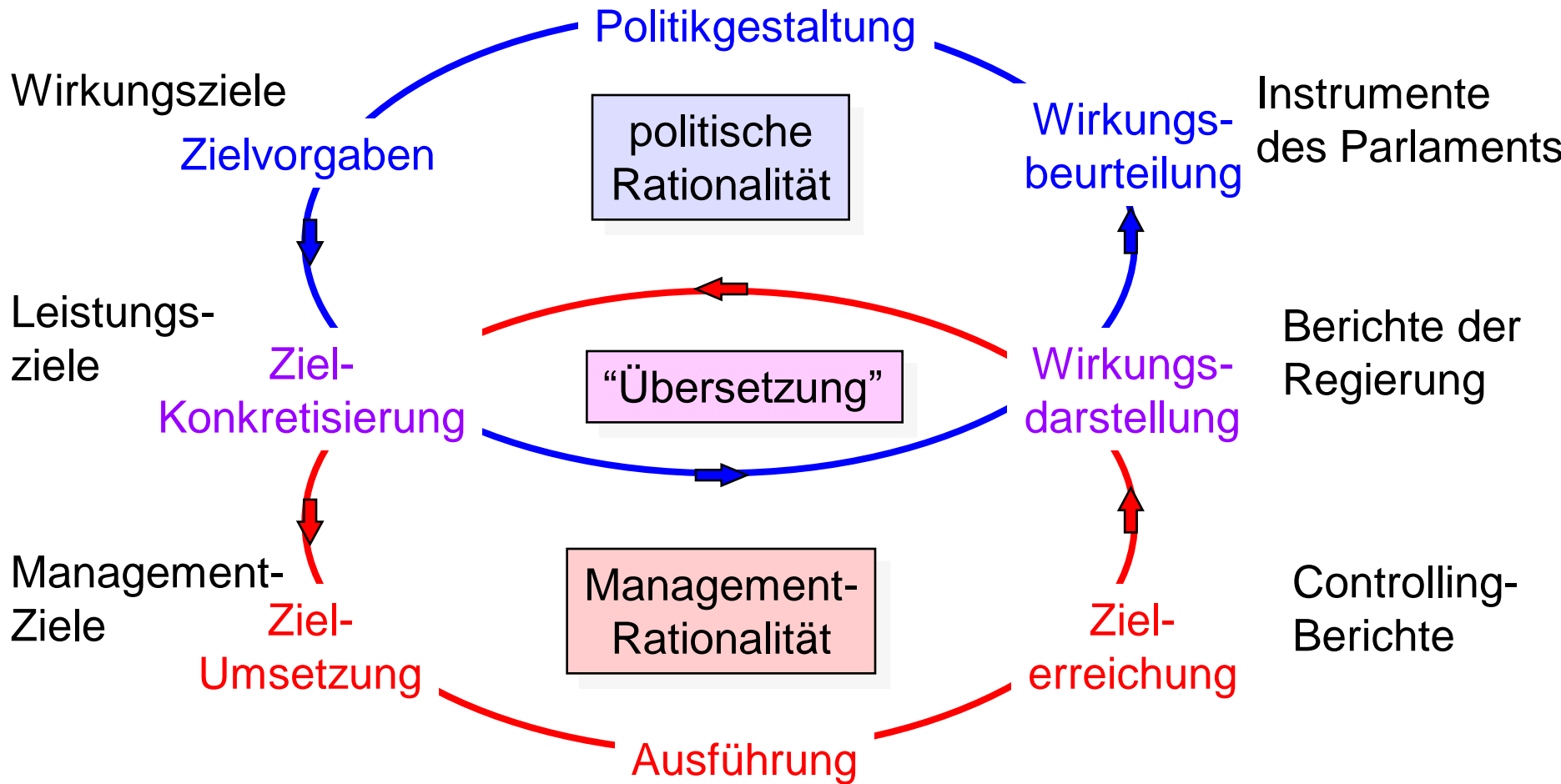
- Bewertungen beschränken sich oft auf Outputmessung (reine Effizienzevaluierung)
- Beurteilung des Erfolges staatlichen Handelns erfordert Überprüfung der Effektivität des Handelns

Wirkungen sind entscheidend für Legitimation gegenüber der Bevölkerung und Politik

Wirkungsdiskussion sind strategisch-langfristige Diskussionen

Ausgangslage

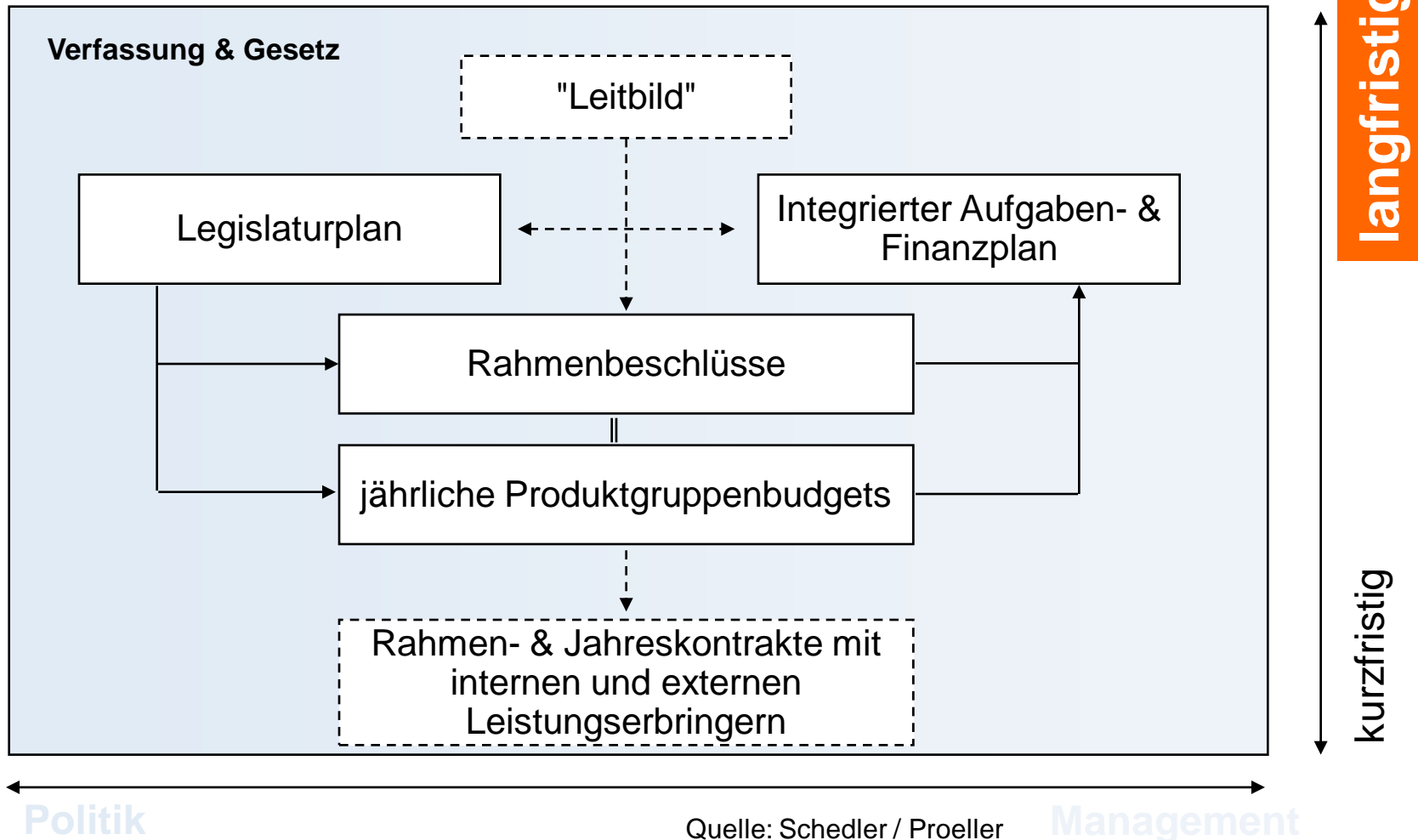
Steuerungsinstrumente in den Rationalitäten





Überblick strategisches Steuerungsinstrumentarium

Exemplarische Darstellung des Steuerungsinstrumentariums





KANTON AARGAU



weiterdenken.ch

***Ein Blick in die Zukunft:
unabdingbarer Teil
der Staatslenkung***

09. September 2011

Dr. Andreas M. Walker
www.swissfuture.ch
www.weiterdenken.ch



Strategisches Steuerungsinstrumentarium

- Es kommt nicht darauf an, die Zukunft vorherzusagen, sondern auf die Zukunft vorbereitet zu sein.

Perikles, griechischer Feldherr



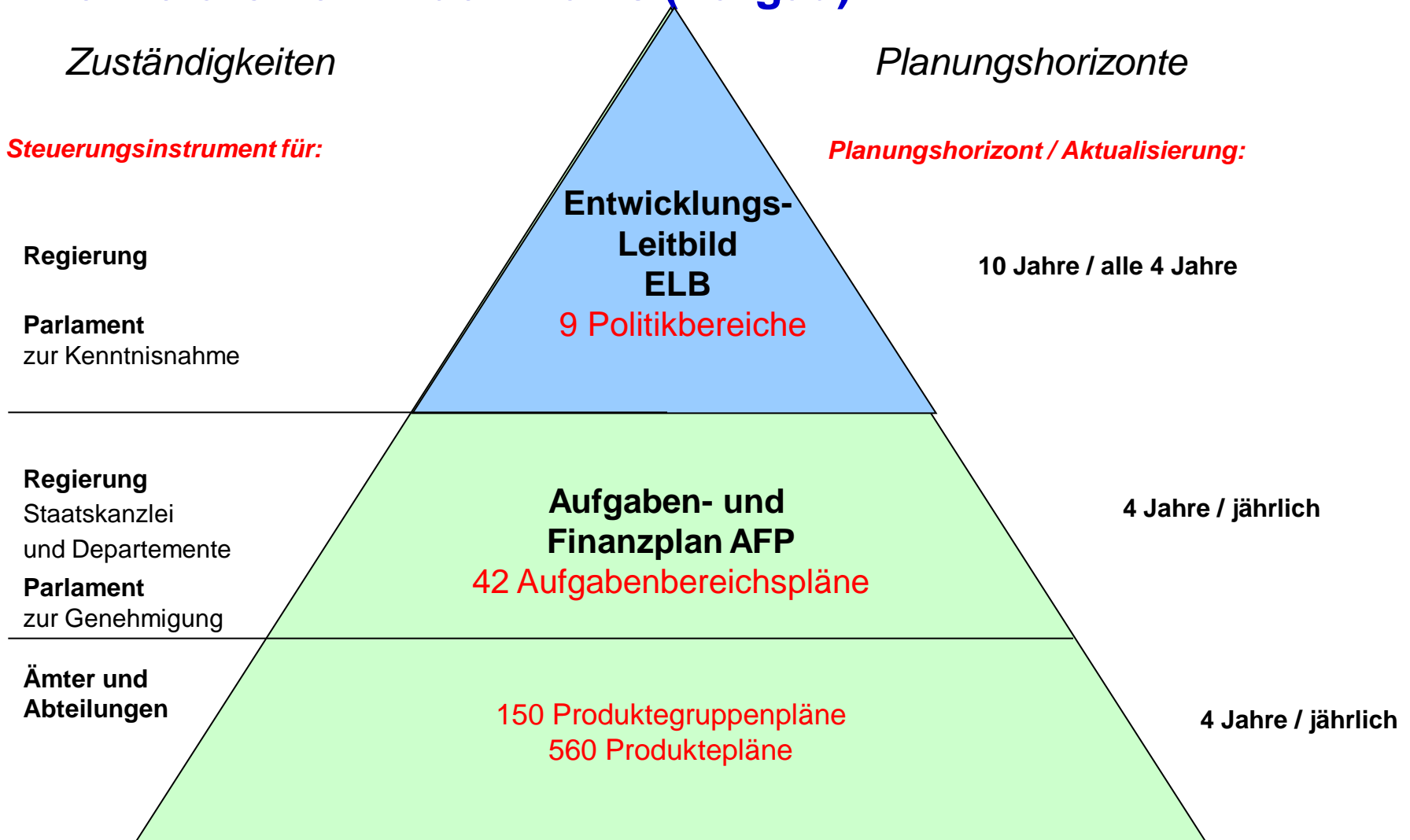
Warum ist eine Stärkung der lang- und mittelfristigen Sicht notwendig?

- Der politische Einfluss auf „strategische“ Entscheide kommt im jährlichen Haushalt zu spät, verliert damit an Wirkung
- Der Mangel an beständiger Grundausrichtung führt zu einem Verlust an Effektivität der Politik wie auch der Verwaltung
- Eine aktive Politik ist weiter blickend als auf ein Jahr - ohne den lang- und mittelfristigen Rahmen ist Politik zu Inkrementalismus und reaktivem Verhalten gezwungen
- Die Wirkungsorientierung lässt sich nur auf lange und mittlere Frist wirksam umsetzen

Strategisches Instrumentarium



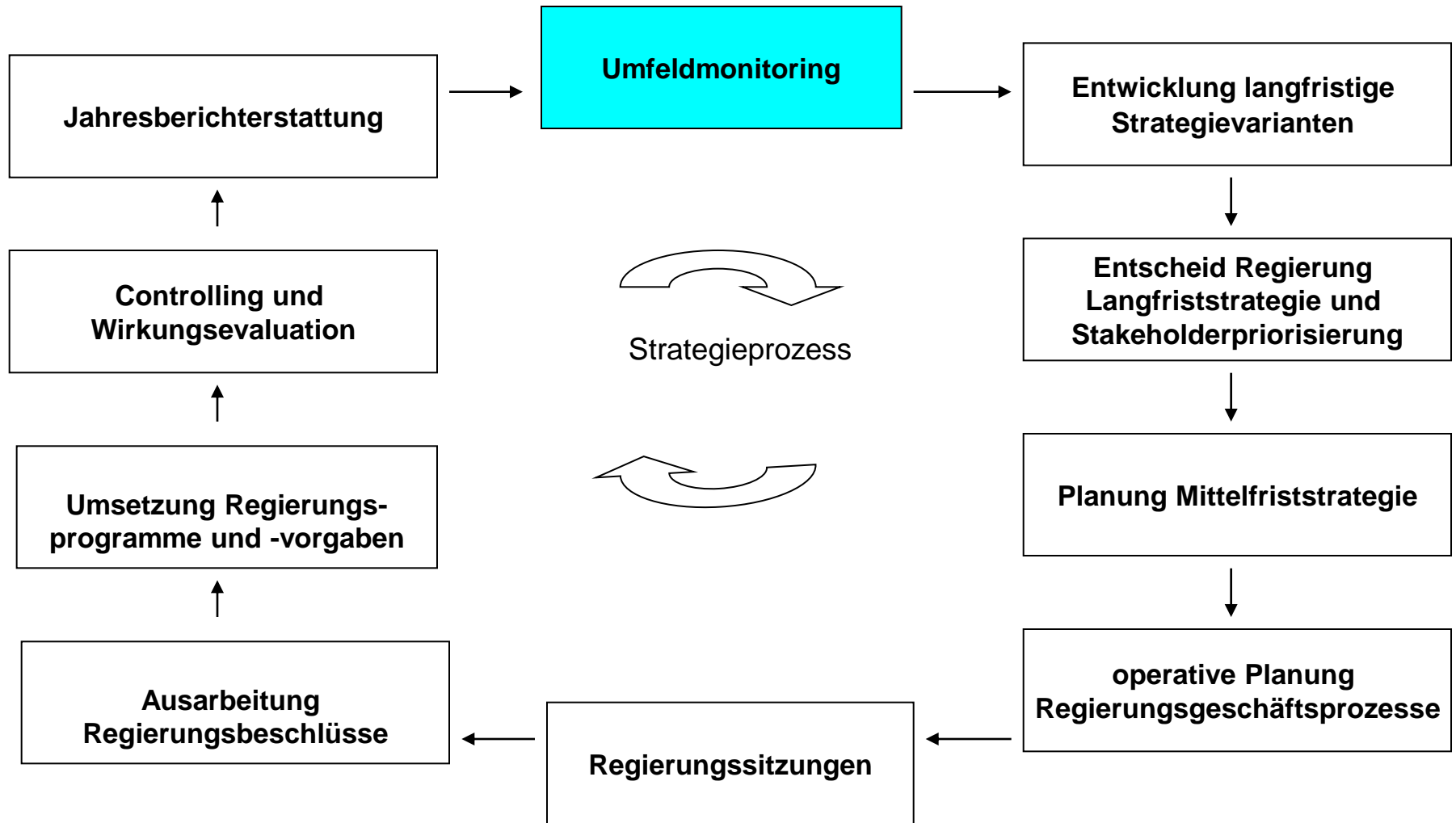
Zielhierarchien in der Praxis (Aargau)





Strategieprozess

Strategieprozess



Strategieprozess



Zusammenfassung

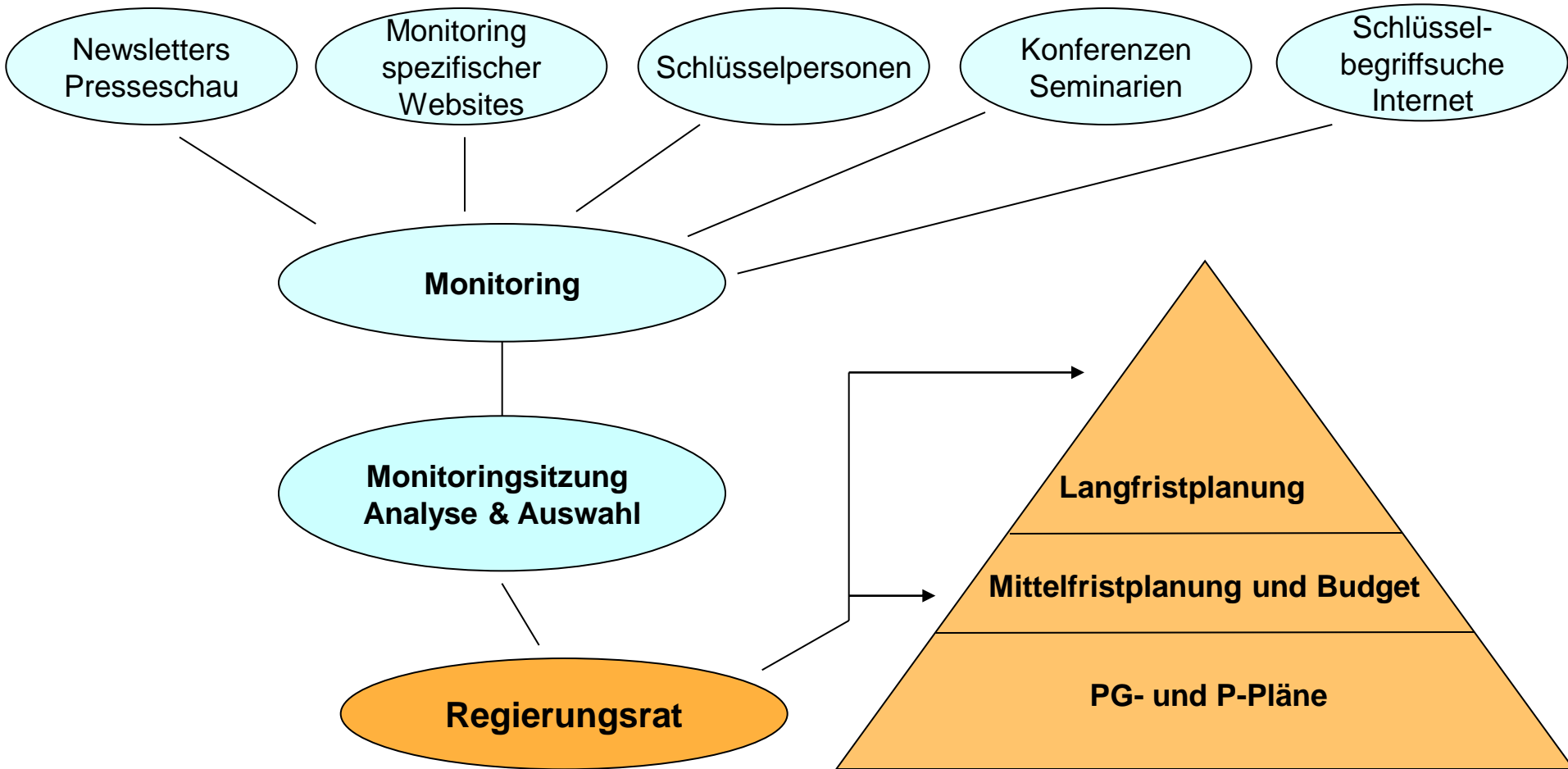
Die aktuellen Herausforderungen an die deutschen Bundesländer sind drängender als je zuvor. Demographischer Wandel, Urbanisierung, soziale Ungleichheit, Globalisierung oder Klimawandel sind nur einige der Megatrends, auf die die deutschen Bundesländer in den kommenden Jahren ressortübergreifend reagieren müssen. Wie können Führungskräfte in Regierungen der Bundesländer trotz dieser veränderten Rahmenbedingungen handlungsfähig bleiben? Strategische Steuerungsansätze können dazu eine Antwort liefern. Sie leisten einen Beitrag zum fachpolitischen Erfolg einer Landesregierung, indem Erkenntnisse zur langfristigen Zukunft eines Bundeslandes zielführend in das Tagesgeschäft einfließen. Zudem unterstützen sie politische Führungskräfte, ihre Problemlösungsfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit zu demonstrieren – zwei wesentliche Bausteine für Erfolg an den Wahlen.

Strategieprozess

Umfeldmonitoring

- **Megatrends** rechtzeitig erkennen und einordnen
- Aufbereitung der wichtigen und relevanten Entwicklungen für den Bund / Kanton / Stadt / Gemeinde
- Hintergrundinformationen und Langfristissues zu Handen der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
- Rechtzeitiges Schaffen von Gestaltungsfreiraum für die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
- Vermeidung von negativen, überraschenden Entwicklungen und von politischen Entscheidungsfindungen unter Zeitnot

Umfeldmonitoring Prozess



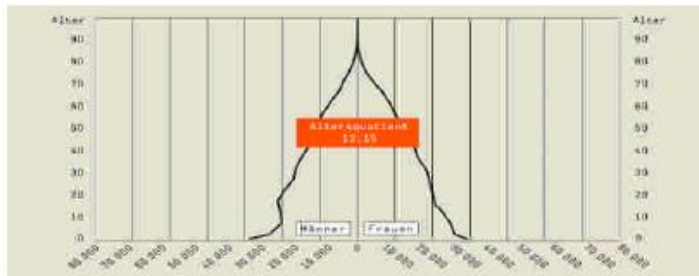
Strategieprozess

Quellen Umfeldmonitoring: Auszug

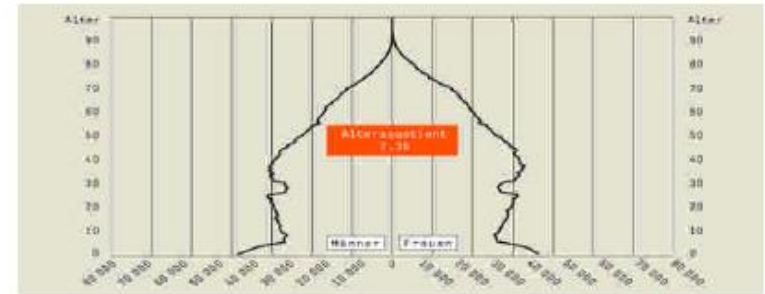


Strategieprozess

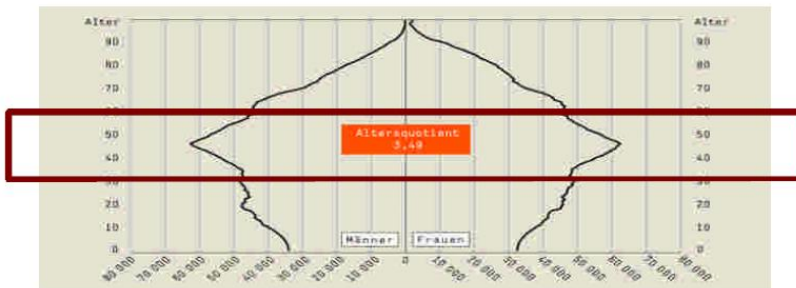
Megatrends



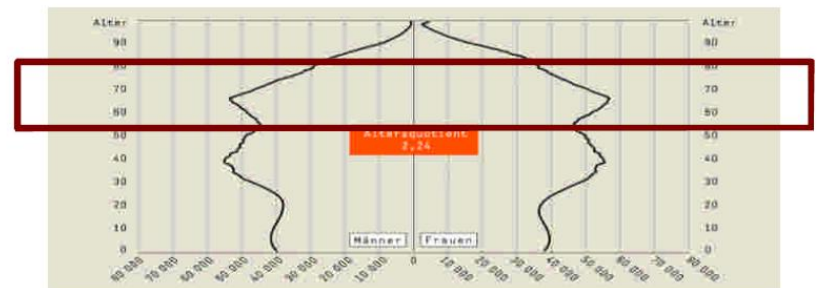
1860 Pyramide



1945 II. Weltkrieg



2010



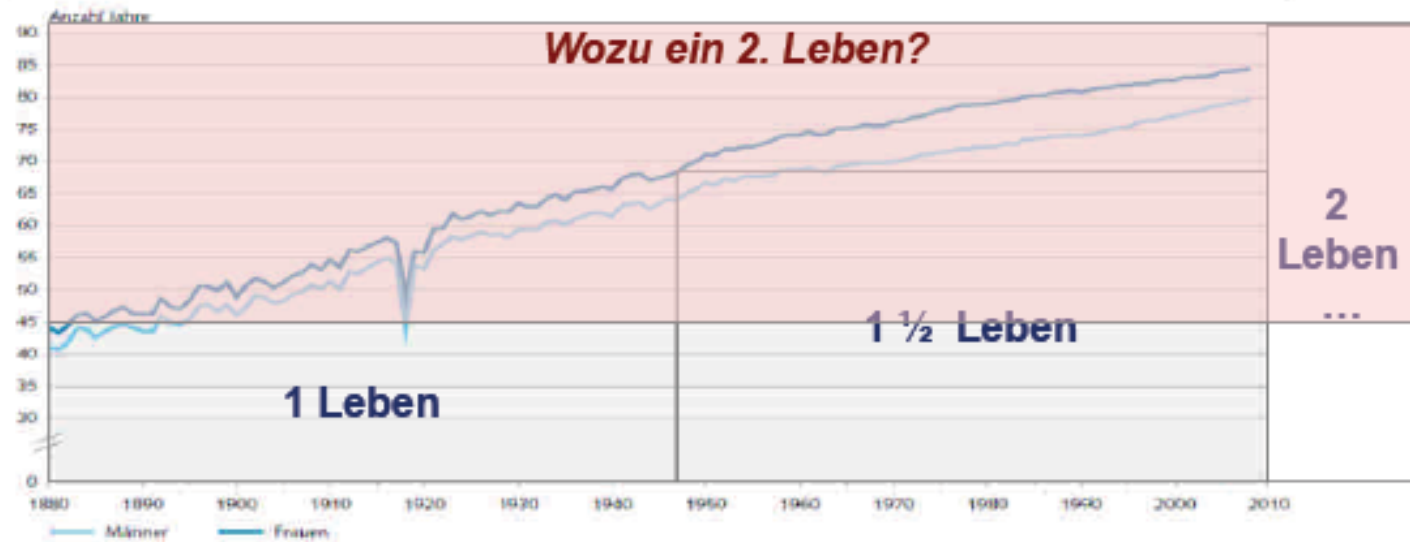
2030 Tonne

Quelle: Avenir Suisse

Megatrends

Lebenserwartung bei Geburt nach Geschlecht 1880–2008

G 2.1.2.3

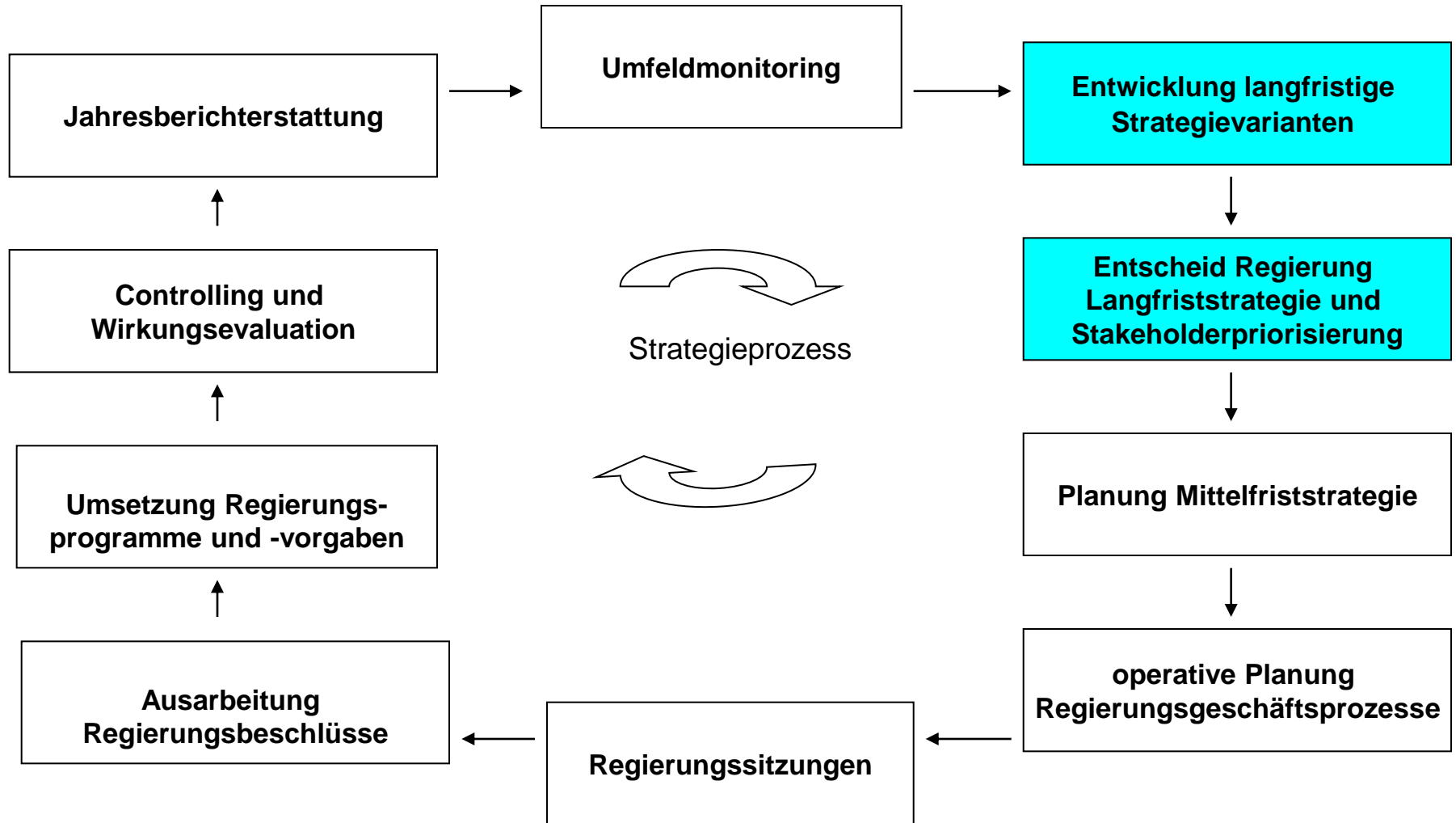


Quelle: BEVSTAT & Deutsches

© Bundesamt für Statistik (BFS)

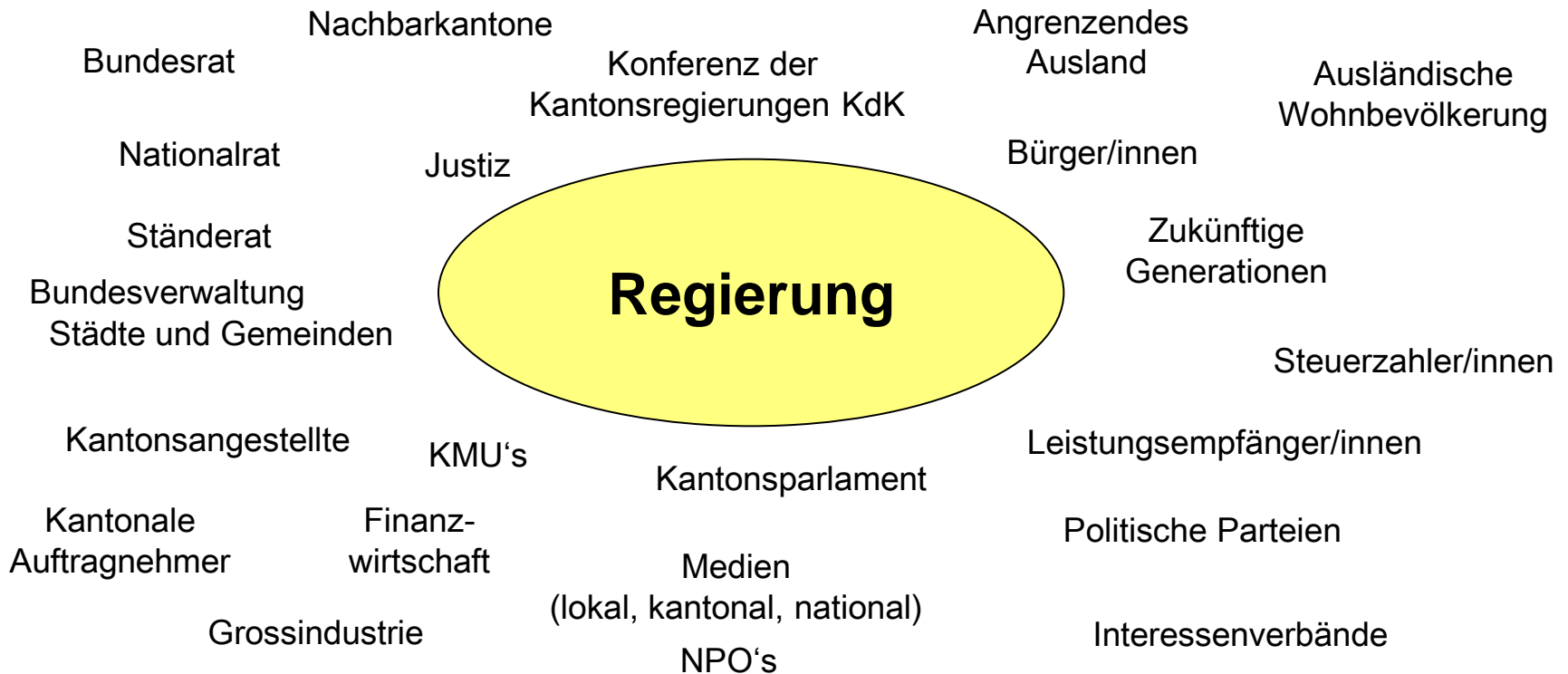
Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Website Statistik Schweiz
www.bfs.admin.ch

Strategieprozess

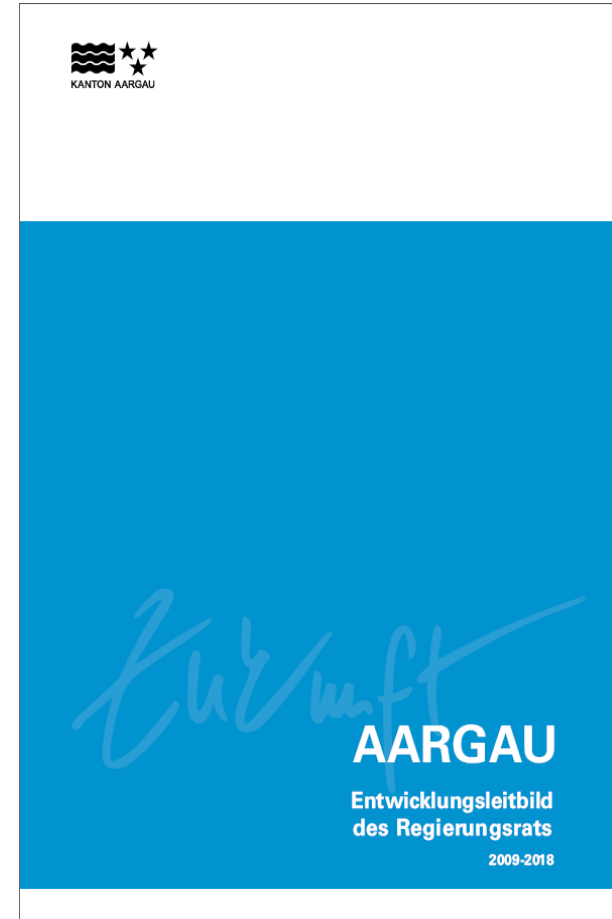
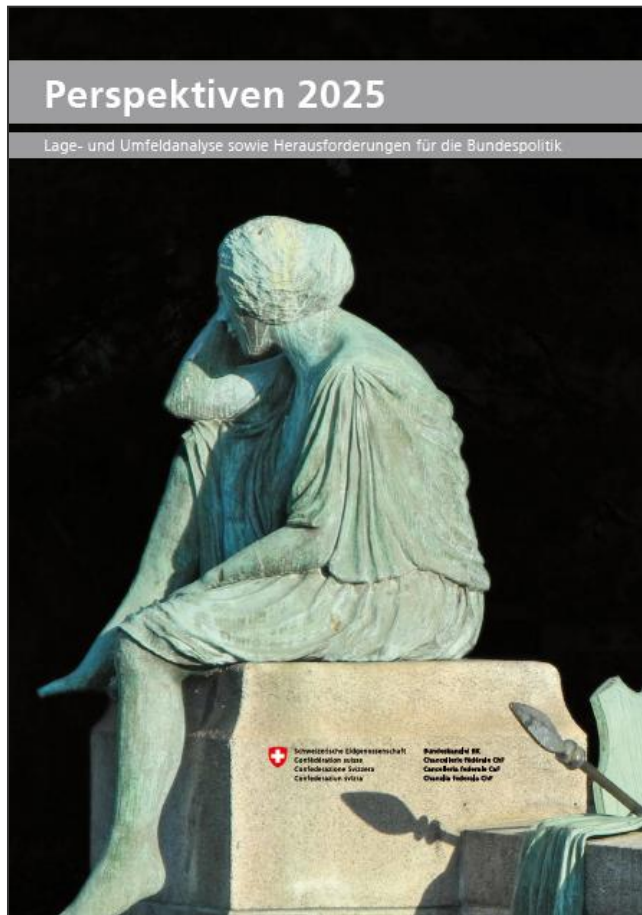


Zielgruppen (Stakeholders)

Stakeholders einer Kantonsregierung (Auszug)



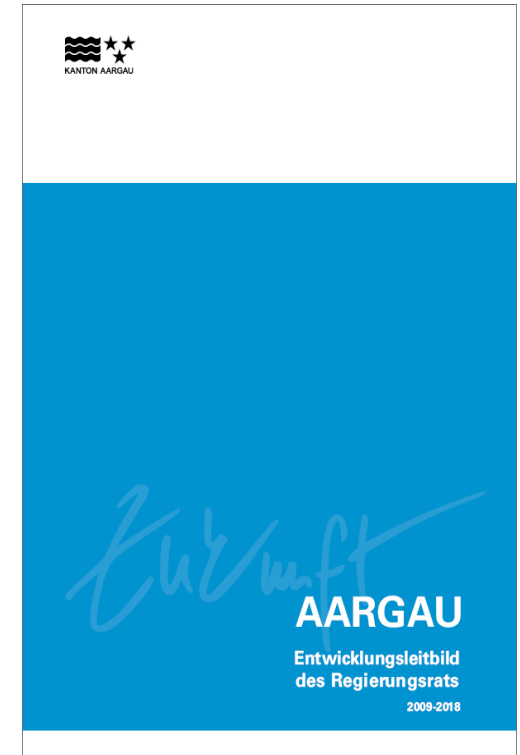
Strategieprozess



Strategieprozess

Beispiel Langfriststrategie (Entwicklungsleitbild)

- Handlungsmaximen
- Megatrends
- Aussagen zur angestrebten Wirkungen in 9 Politikbereichen
- §14 *Verordnung über das Rechnungswesen und die übrige Führungsunterstützung (VRF)* Die **Staatskanzlei erarbeitet in Zusammenarbeit mit den Departementen** sowie allenfalls dem Leitungsorgan der Gerichte das Entwicklungsleitbild und unterbreitet es dem Regierungsrat. Sie erarbeitet durch ein Umfeldmonitoring die Grundlagen für die langfristige Planung
- 17 Schwerpunkte
 - Herausforderungen
 - Strategisch-politische Relevanz
 - Stossrichtungen des Regierungsrats



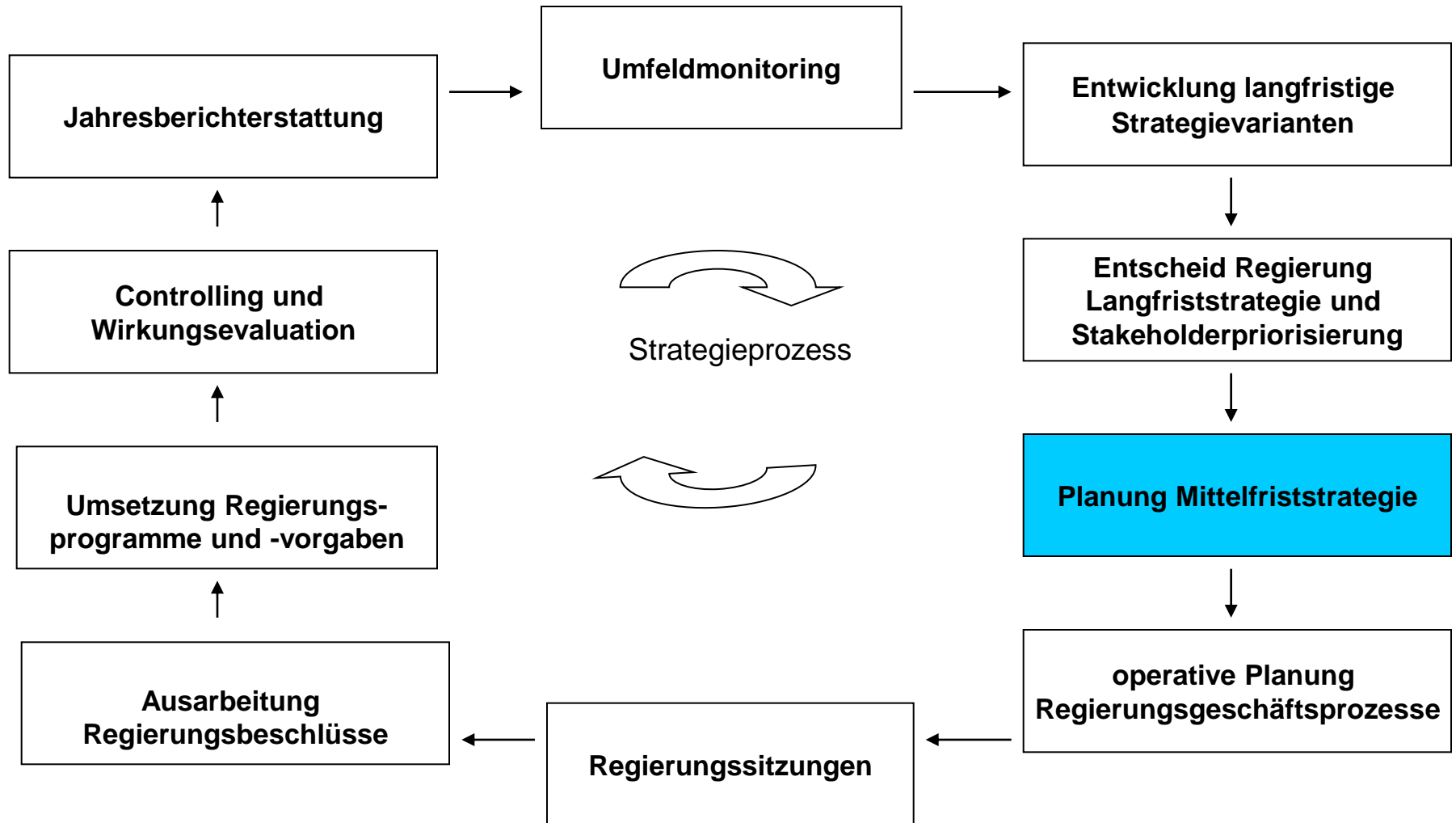
Strategieprozess

Leistungsprozesse an der Schnittstelle Politik - Verwaltung

Grundsätze

- Konsequente Ableitung der Langfrist- in Mittelfristplanung
- Aggregation Information
- Strategieneerarbeitung in Varianten zur Sicherstellung der Entscheidungsfreiheit der politischen Entscheidungsträgerinnen und –träger (Politisches Primat)
- Departementsübergreifender Erarbeitungsprozess

Strategieprozess



Strategieprozess

Überblick Instrument Mittelfriststrategie in den Kantonen



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 13: Kantone mit einem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan

Quelle: IdT – HSG 2010, Politik mit Weitblick

Strategieprozess

Mittelfristplan Beispiel Kanton Aargau

4 Jahre

- Budgetjahr
- 3 folgende Planjahre

Aktualisierung

- jährlich
- jeweils mit Ergänzung um ein neues Jahr

Konnex ELB - AFP

- AFP als Instrument zur sukzessiven Umsetzung der Langfriststrategie der Regierung (ELB)



Strategieprozess

Mittelfristplan Beispiel Kanton Aargau

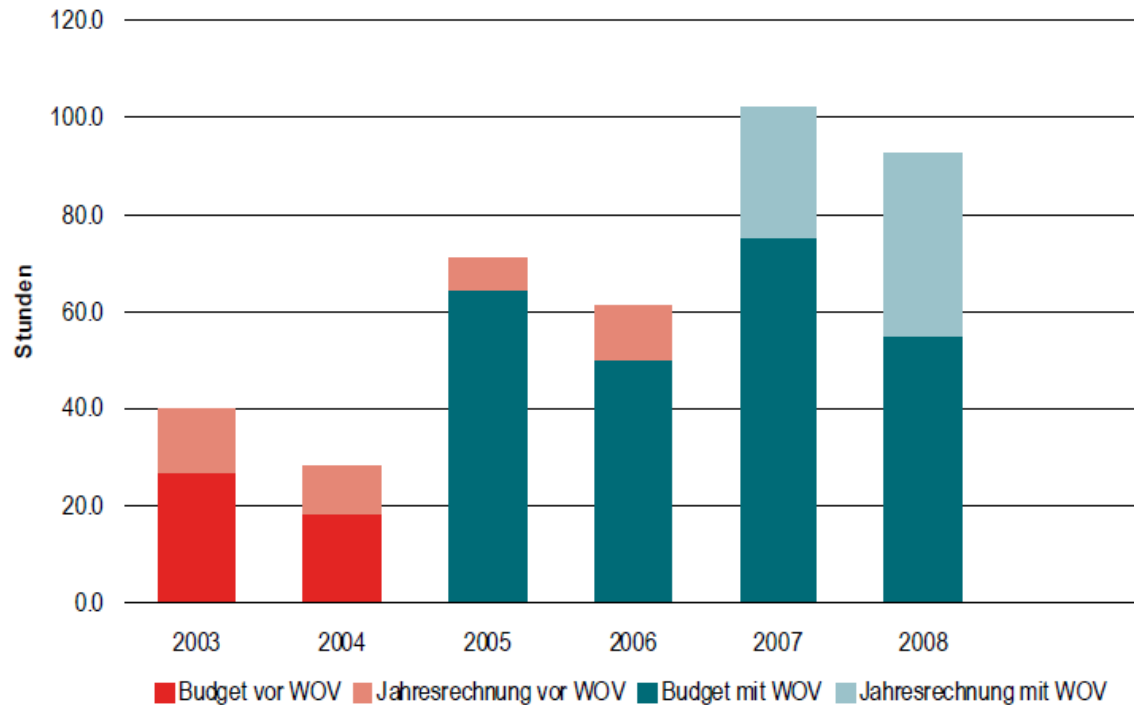
Politische Steuerungsmöglichkeiten: Ziele mit Indikatoren

- neu einfügen (ganzes Ziel, einzelner Indikator)
- streichen (ganzes Ziel, einzelner Indikator)
- Indikatorwert ändern

ZIELE		INDIKATOR	Einheit	JB 2008	Budget 2009	Budget 2010	Planjahre		
							2011	2012	2013
225ZI 0015	Durch regelmässige Inspektionen werden die Einhaltung der Meldepflicht erreicht und das Lohndumping verhindert.	3	Inspektionen im Rahmen der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit	Anzahl		1'400	1'300	1'300	1'300
		1	Anteil der festgestellten Meldeverstösse am Total der gemeldeten Personen	%	3.7	8	4	4	4
		2	Anteil der festgestellten Fälle von Lohndumping am Total der kontrollierten Löhne	%	7.2	8	8	8	8
ZIELE		INDIKATOR	Einheit	JB 2008	Budget 2009	Budget 2010	Planjahre		
							2011	2012	2013
340ZI 0024	Die kantonalen Museen sind schweizweit positioniert.	1	Wechselausstellungen	Anzahl	11	11	15	15	15
		2	Publikationen der Museen	Anzahl	12	9	12	12	12
		3	Anteil ausserkantonaler Besucher/innen	%	50	60	57.5	60	62.5

Strategieprozess

Aufwand der Beratungen der Kommissionen für den gesamten Budgetprozess



econcept

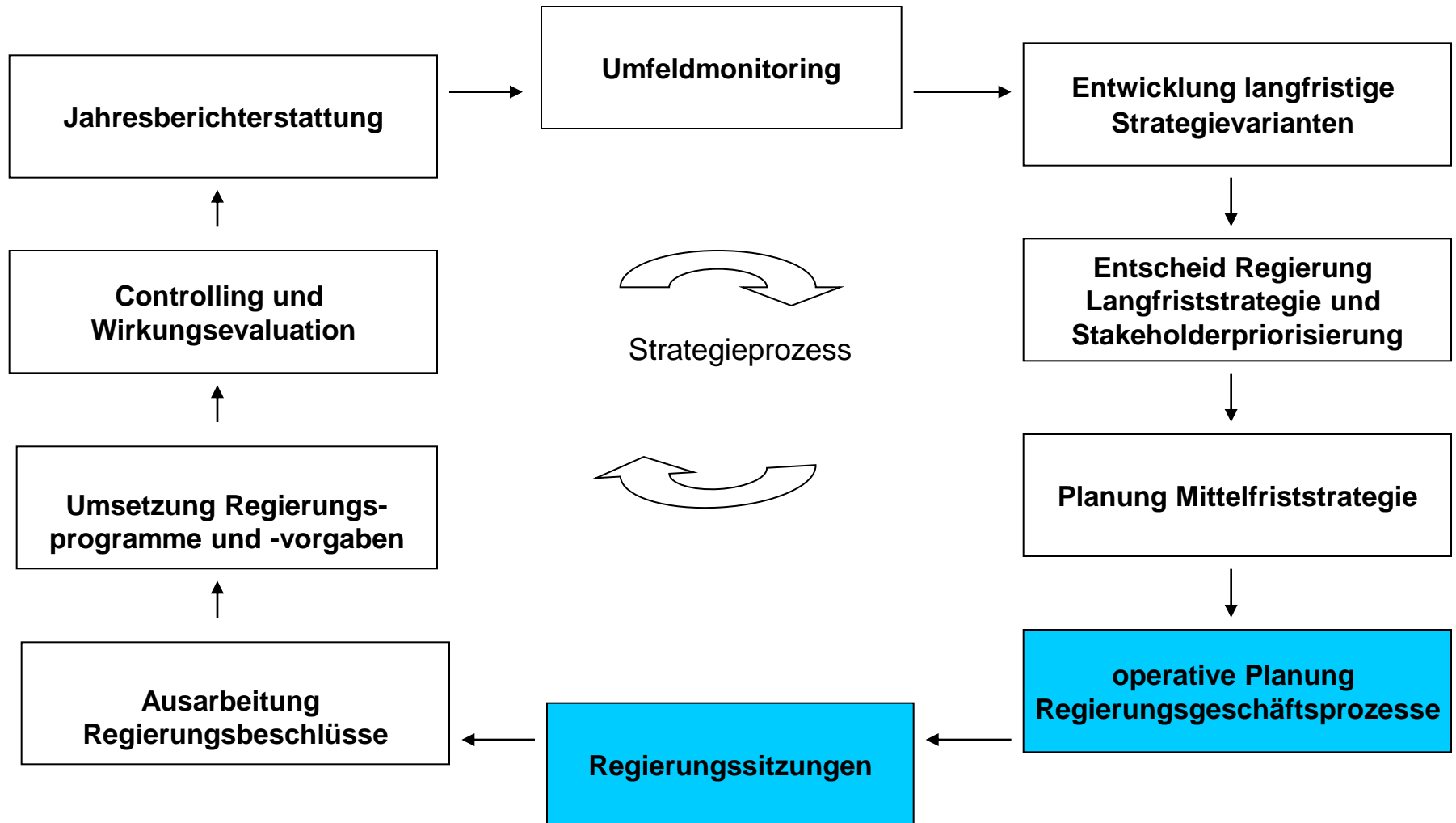
Figur 16: Vergleich des Aufwandes der Kommissionen für den Budgetprozess vor und nach der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Auswirkungen auf das Verhältnis Regierung - Verwaltungsspitze

- Teilweise keine echten Verhandlungen über Leistungsvereinbarungen
- Stärkung der interdepartementalen Zusammenarbeit
- Stärkung der Zusammenarbeit der Querschnittsorganisationen (Finanzdepartemente und Staatskanzleien)
- „Sonderfall“ Schweiz:
 - departementaler Fokus ↔ Gesamtregierungsperpektive

In Anlehnung an Rieder / Lehmann (2002) und econcept (2009)

Strategieprozess



Strategieprozess

Operative Regierungsgeschäftsprozesse

- *Ziel:* Zeit schaffen für (strategische) Diskussionen und Entscheidungsfindung in Regierung
- *Instrumentarium:* Geschäftsplanung und Traktandierung
- *Konzentration:* Stärkung strategische Ausrichtung
Regierungstätigkeit durch Reduktion Zahl Regierungsgeschäfte
- *Delegation:* Delegationsspielraum WOV nutzen

- *Rolle Verwaltung an Regierungssitzungen:* Policy Advice

Strategieprozess

Ablauf Regierungssitzungen (Beispiel Kanton A)

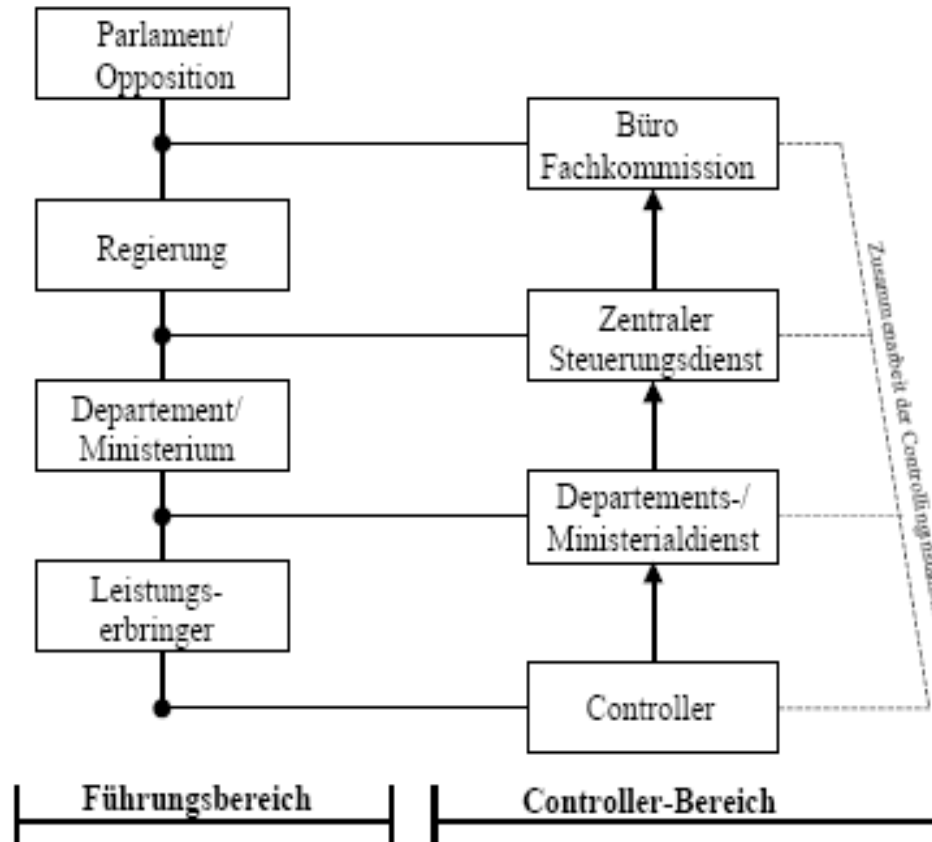
- Mitteilungen
- Kenntnisnahmen
- Termine
- Kantonsrat
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK
- Rekurse
- Summarische Geschäfte
- Besondere Geschäfte
- Schwerpunktthemen

Strategieprozess

Ablauf Regierungssitzungen (Beispiel Kanton B)

- Schwerpunktgeschäfte
- Laufende Geschäfte
- Aussprachepapiere

Stufengerechtes Controlling



Strategieprozess

Beispiel zentraler Steuerungsdienst (Regierungscontrolling)

- Überprüfung der Strategiekonformitäten
Langfriststrategien – Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung
- Aufzeigen von möglichen Zielkonflikten
- Aufzeigen möglicher Auswirkungen auf andere Geschäfte (Vernetzung, Koordination)
- Feststellen, ob neue Aufgaben definiert werden
- Feststellen der Vollständigkeit und Qualität der IAFP-Pläne
- im Prozess: Controlling-Gespräche
Finanzdepartement / Staatskanzlei mit Fachdepartementen



Strategieprozess

Jahresbericht: transparenter Ausweis der Leistungserbringung

ZIEL	INDIKATOR	Einheit	JB 2005	Budget 2006	JB 2006	Abw. absolut	Abw. in %
210Z05	Das Niveau des subjektiven Sicherheitsgefühls wird gehalten und wenn möglich verbessert.						
	5 Subjektives Sicherheitsempfinden: sehr sicher.	%		>=50			
	10 Subjektives Sicherheitsempfinden: eher oder ganz unsicher.	%		<=5			
210Z10	Eine möglichst hohe objektive Verkehrssicherheit wird angestrebt.						
	5 Verletzte bei Unfällen.	Anzahl	1'912	<1'800	1'830	30	1.7%
	10 Verkehrstote bei Unfällen.	Anzahl	25	37	26	-11	-29.7%
210Z15	Die präventive Präsenz wird verstärkt.						
	5 Personalstunden uniformierte Präsenz.	Stunden		136'000	140'540	4'540	3.3%
210Z20	Die Interventionszeit der polizeilichen Einsatzkräfte wird kurz gehalten.						
	5 Max. 15 Min. zwischen Alarmierung und Eintreffen der Polizei.	%		75	74	-1	-1.3%
210Z25	Das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat und die Polizei wird gehalten.						
	5 Aufklärungsquote aller Delikte gemäss Strafgesetzbuch (StGB).	%	50	>=45	50.2	5	11.6%

KOMMENTAR ZU DEN ZIELEN

Z05: Die im Jahr 2006 vorgesehene Bevölkerungsumfrage wurde auf 2007 verschoben (vgl. AFP 2007 - 2010).

Z10: Durch Präsenz und gezielte Kontrollen konnte gegenüber 2005 die Zahl der Verletzten reduziert und die Zahl der Toten auf einem relativ tiefen Wert gehalten werden.

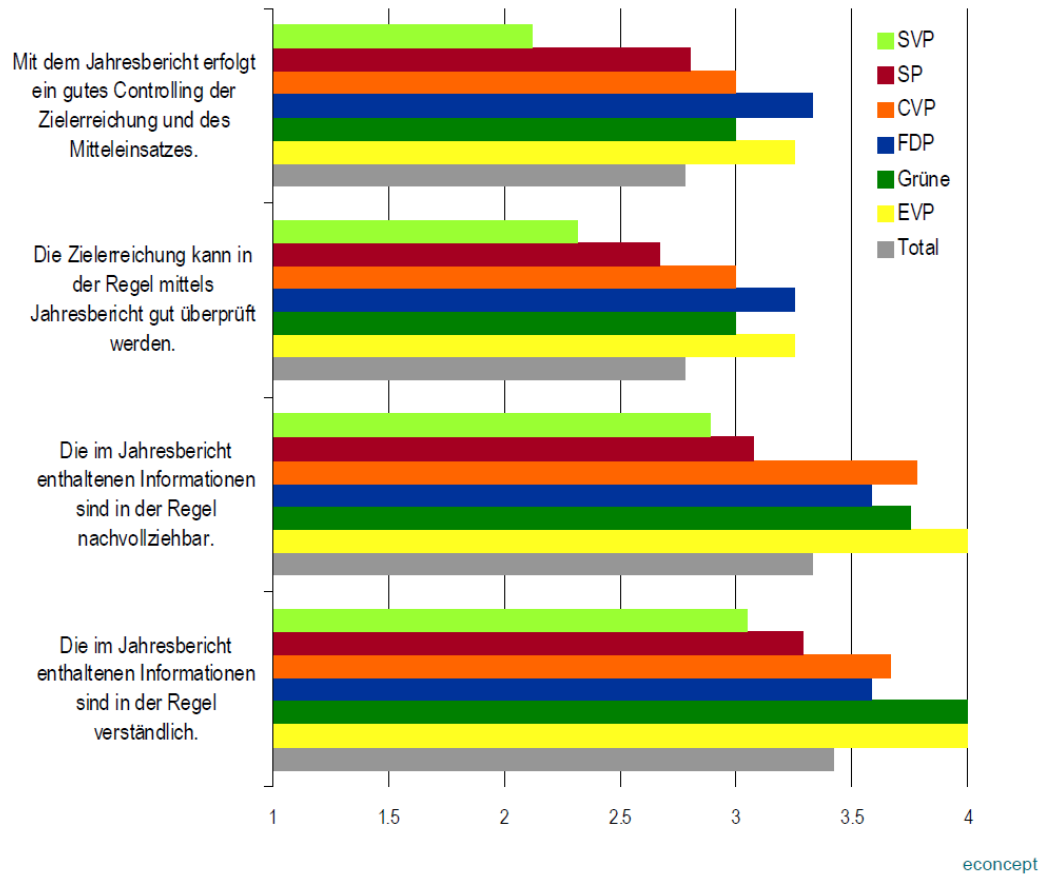
Z15: Die Verstärkung der präventiven Präsenz wird mit der Umsetzung des Projektes 'Horizont Realisierung' weiter zunehmen (vgl. AFP 2007 - 2010).

Z20: Durch den Ausbau der Mobilen Einsatzpolizei (MEPO) im Rahmen des Projektes 'Horizont Realisierung' ist eine schnelle Intervention der Polizei sichergestellt.

Z25: Eine hohe Aufklärungsquote ist grundsätzlich gewährleistet. Eine nach wie vor geringe Aufklärungsquote besteht bei Einbruchdiebstählen. Hochmobile international und national vernetzte Banden spielen bei Einbruchdiebstählen eine beachtliche Rolle. Die Ermittlungsarbeiten gestalten sich entsprechend schwierig.

Strategieprozess

Beurteilung des Inhalts des Jahresberichts mit Jahresrechnung



Figur 12: Beurteilung des Inhalts des Jahresberichts mit Jahresrechnung durch die Mitglieder des Grossen Rats (Skala: 1 = trifft nicht zu, ..., 4 = trifft zu; Quelle: Online-Befragung)

Leistungssteuerung und Leistungserfüllung



Public Service Chief Executive Performance

Part of the State Services Commission's core business is the performance management of each Public Service chief executive.

The State Services Commissioner is the employer of Public Service chief executives on behalf of the Crown. Although the chief executives are employed by the State Services Commissioner, each works for a Responsible Minister.

Ministers set the broad agenda for departments, which are outlined in a Statement of Intent, agreed between Minister and chief executive, and tabled in Parliament. The State Services Commissioner reviews the performance of each chief executive on behalf of the Responsible Minister.

The SSC is refining its performance management role. This includes ensuring there is a clear and informed view of the performance of chief executives that underpins our judgements, interventions and decision on where we put our effort to improve performance.

This ensures that the SSC better meets Ministers' needs regarding government priorities and performance expectations, and also meets chief executives' needs in terms of making a positive difference to their performance.

There is a move towards ensuring increased relevance, clarity and measurability of Public Service chief executives performance expectations to enable more results focused performance management. There is also a shift towards including greater support for chief executives to achieve their performance expectations through on going performance management throughout the year.

Effort is directed to understanding the real time performance of chief executives, and the corresponding agency and sector, and this knowledge is applied to support the achievement of performance expectations throughout the year. This is in addition to end of year

Strategieprozess

Leistungssteuerung und Leistungserfüllung

PERFORMANCE AREA	PERFORMANCE ELEMENT	DESCRIPTION OF MEASURE	Criterion
Results	1. Strategic Priorities	Results are achieved in areas of strategic priority for the Government and the department.	.20
	2. Ownership Interest	The department's capability is maximized to meet current and future demands efficiently and effectively.	.10
	3. Output Delivery	The department's agreed outputs are delivered.	.40
Behaviors	4. Relationship with Minister(s)	The Chief Executive maintains professional, productive and effective working relationship(s).	.10
	5. Leadership	The Chief Executive demonstrates strategic thinking and maintains effective communications and relationships.	.10
	6. Promotion of the collective interest of the Government	The Chief Executive behaves in ways that contribute to the wider interests of government.	.10
			1.00

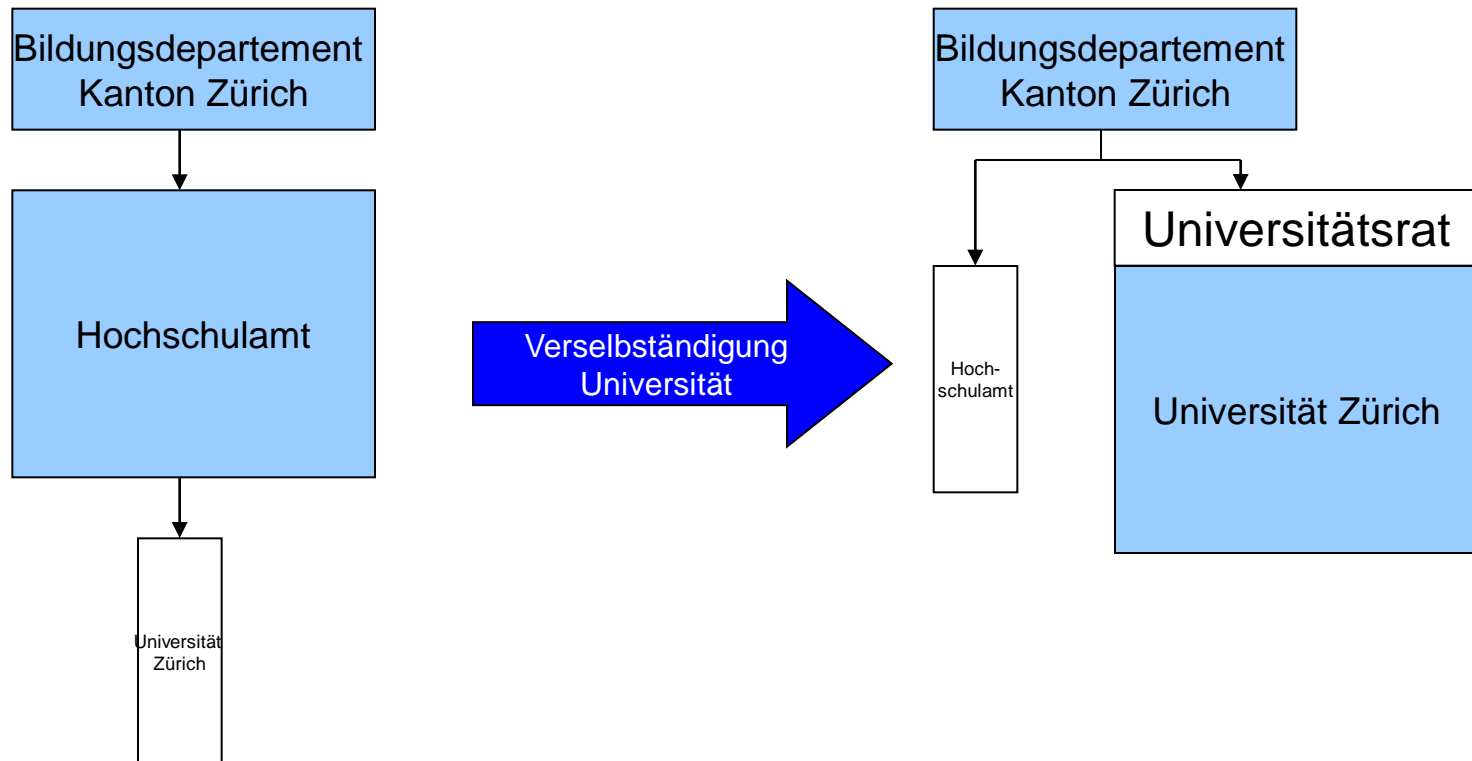
Quelle: P. Trivedi



Strategieprozesse und Organisation

Politischer Tatbeweis der Dezentralisierung

Abbau von Querschnittsstellen in der Zentralverwaltung

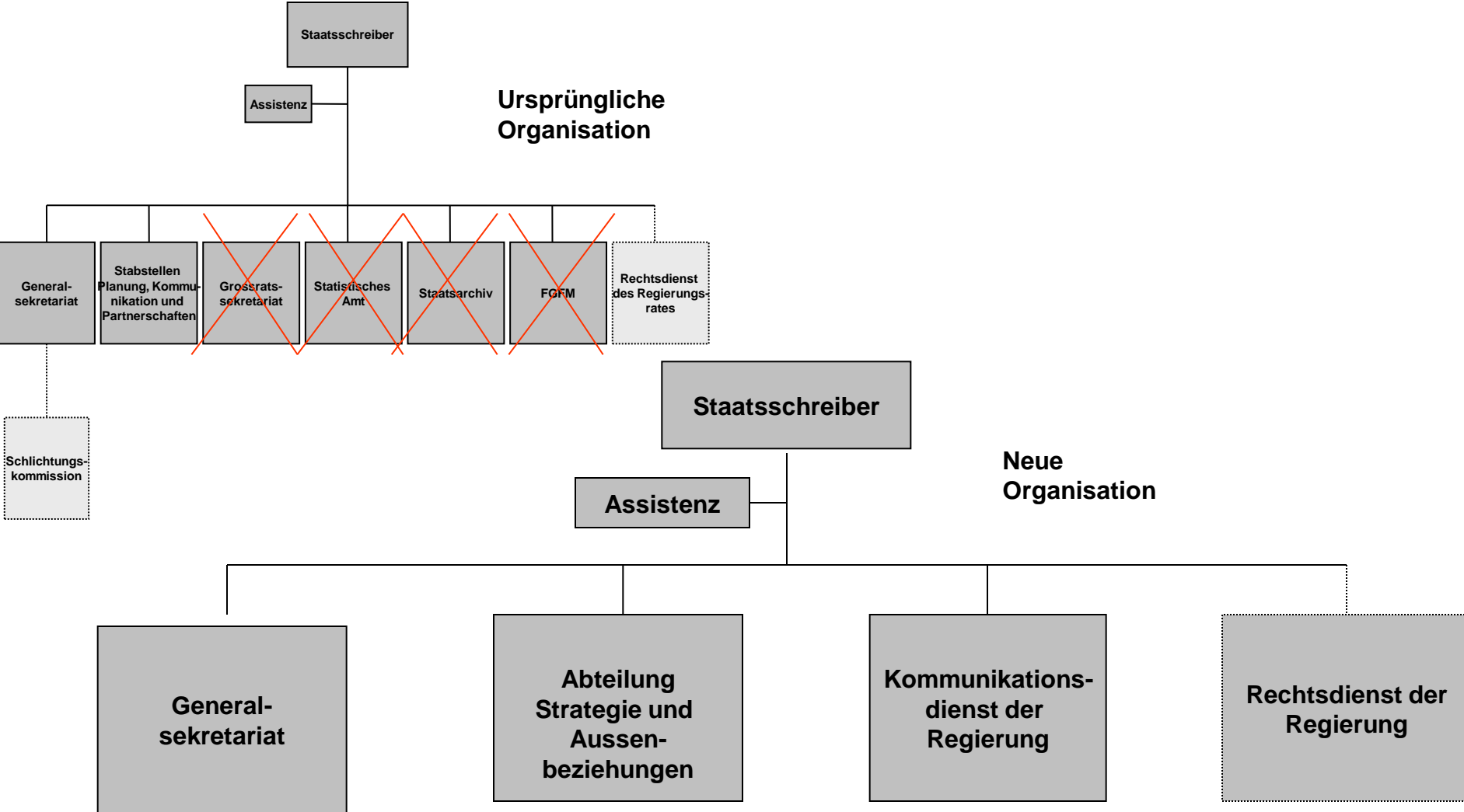


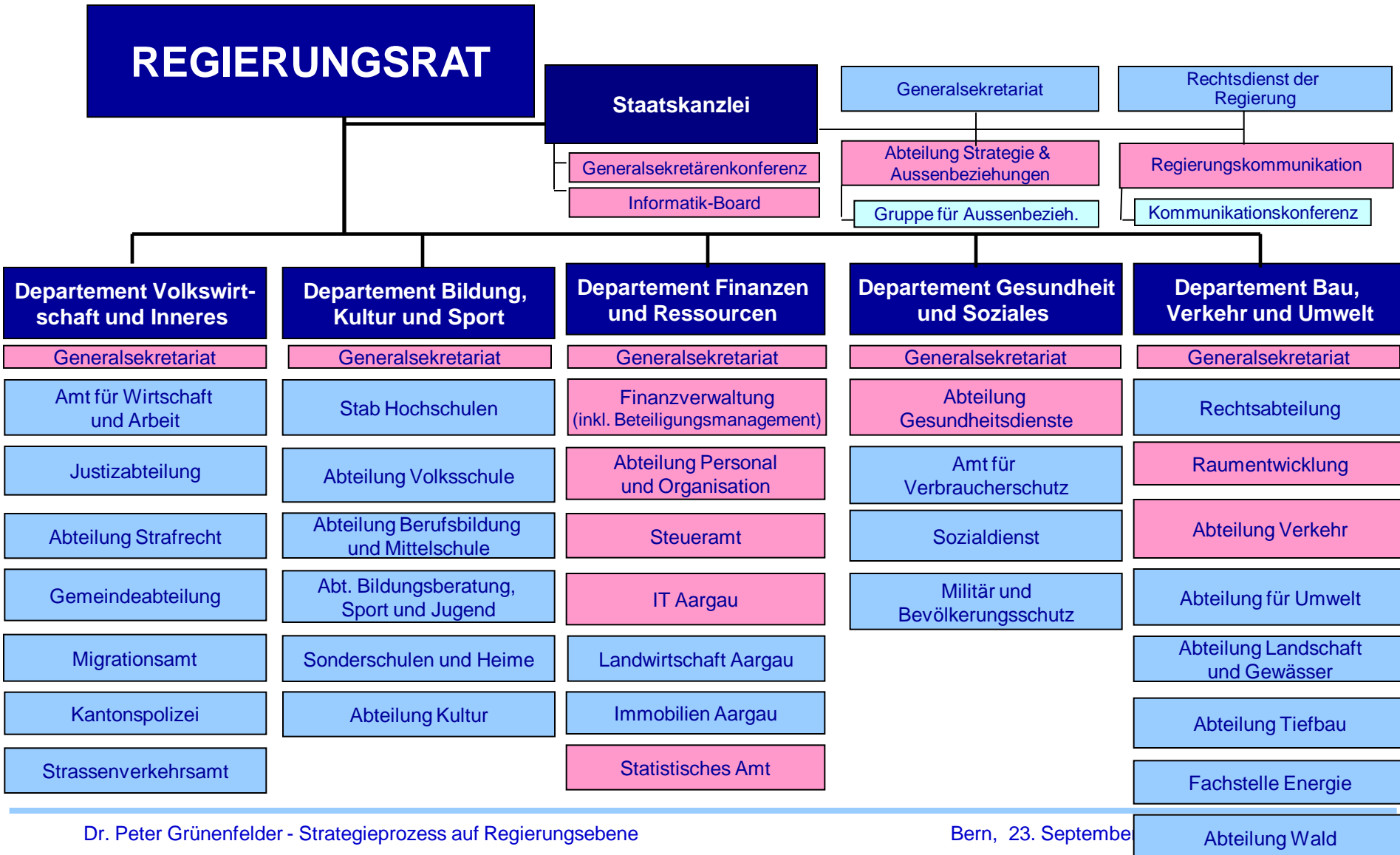
Strategieprozess und Organisation

Staatskanzleireform SK 05 Kanton Aargau

Ursprüngliche Organisation

Neue Organisation







Herausforderungen und Evaluationsergebnisse

Herausforderungen (1)

- Strategisches Management
 - Zeithorizont
 - Zeitbedarf
 - Erarbeitung im aktuellen Kontext und der vorherrschenden Zeitperspektive
- Festlegung der obersten Zielsetzungen
 - Vagheit oder Ungenauigkeit
 - Zahlreiche, fehlende Priorisierungen
 - Wenn Ziele, dann prioritär finanzielle
- Risiko der „klassischen Planungsfallen“
 - budgetinduzierte Kurzfristigkeit
 - mediale Kurzfristigkeit

Herausforderungen (2): Politik und Rhythmusstörungen

Rückblick in das Jahr 1999: Beispiel Schweiz

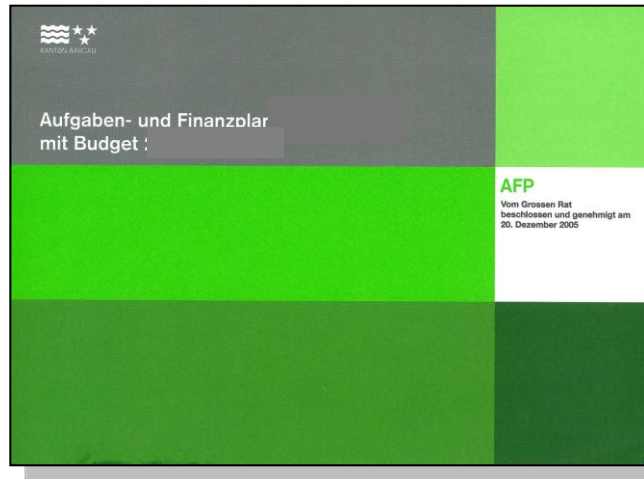
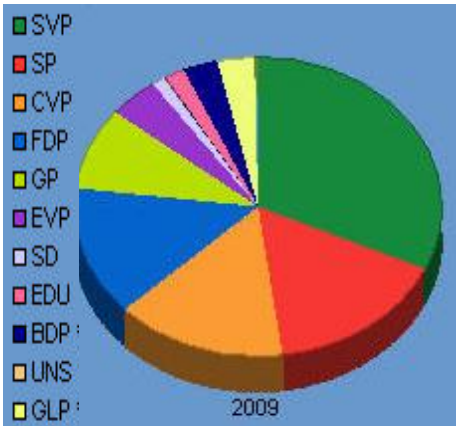
- Internet als Zukunft
- Hochkonjunktur der Allfinanz
- Boomende Börse
- Swissair drohte mit Auszug nach Brüssel

...

Herausforderungen

Herausforderung (3): Strategiearbeit und politische Meinungsbildung zwischen den Staatsgewalten

Parteienstärke nach Parlaments-
Wahlen 09



**Umsetzung durch
Regierung
Verwaltung**



Evaluationsergebnisse

Auswirkungen von WOV auf das Verhältnis Regierung - Parlament

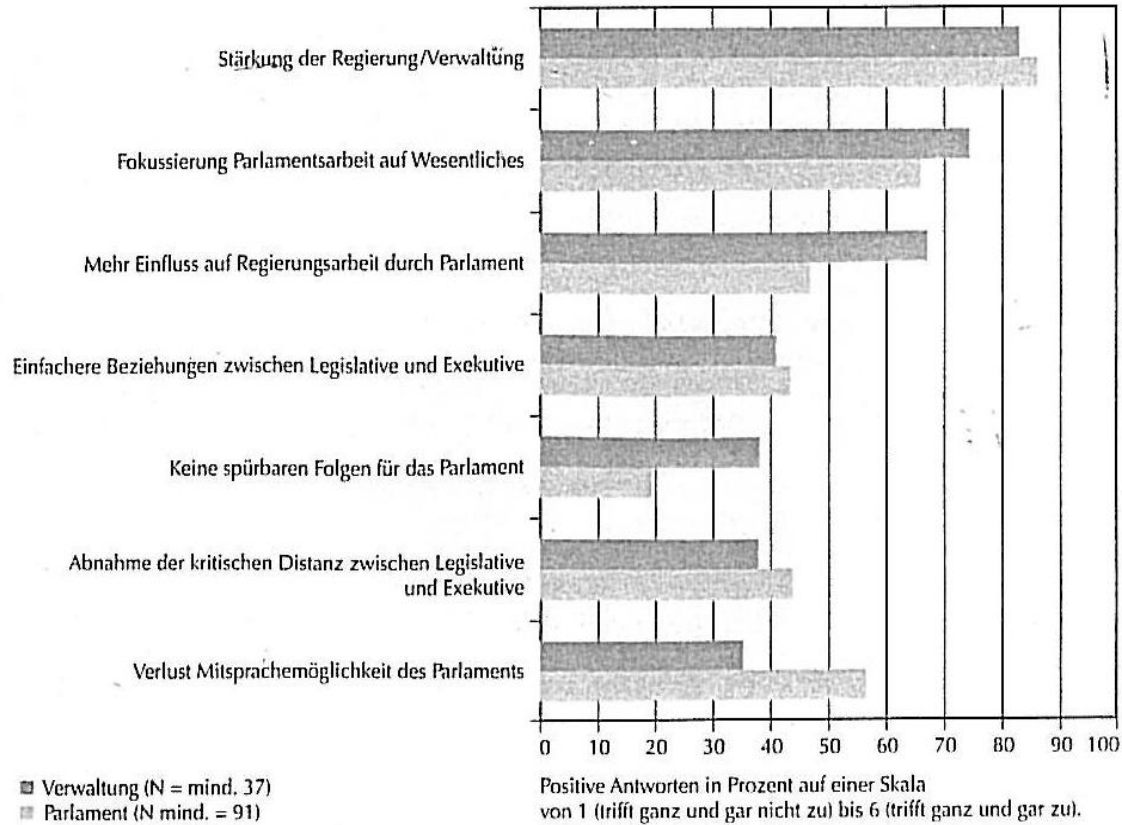


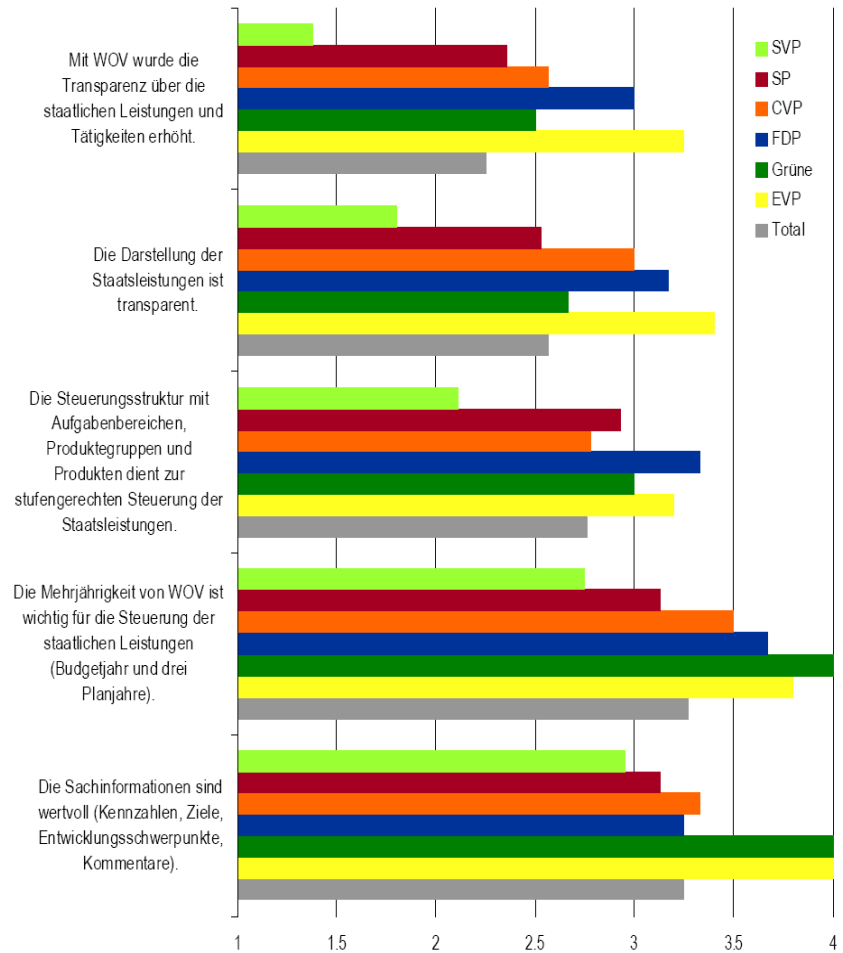
Abbildung 5: Reformfolgen auf der politischen Ebene

Quelle: A. Ritz (2005)

Evaluationsergebnisse

Politische Beurteilung WOV

Beispiel Kanton Aargau



econcept

Figur 15: Beurteilung von WOV-Elementen im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit durch die Mitglieder des Grossen Rats (Skala: 1 = trifft nicht zu, ..., 4 = trifft zu; Quelle: Online-Befragung)

Empirische Evidenzen

- Mehrheitliche Unterstützung bei OE-Leitern und (teilweise) Akzeptanz beim Parlament
- Versachlichung Verhältnis Politik - Verwaltung
- Vereinfachte, unbürokratische Verschiebung von Finanzmitteln innerhalb eines Globalbudgets möglich
- realistischere Planung in den OE's
- Plausibilitätsprüfungen mit Leistungsinformationen möglich
- verbesserte Allokation der Mittel
- Förderung des ergebnisorientierten Denkens
- Stärkung der langfristigen Ausrichtung
- Prioritätensetzung durch die Regierung ist mittels Leistungsvorgaben möglich geworden

Folgerungen

Erfolgsfaktoren

- Konsequente Ausrichtung an strategischen Prozessen
- Politische Vorgaben mit klaren Messkriterien und Sanktionsmöglichkeiten
- Prozesse mit Auswirkungen auf Organisation und Aufgabeninhalte (auch Abbau der Zentralstellen)
- Erweiterte Delegation von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an (nachgeordnete) OE's
- Managementkompetenz
 - v.a. Strategische Kompetenz
- „parlamentarische Kommunikationskompetenz“
- „öffentliche Kommunikationskompetenz“
- „interdepartementale Zusammenarbeits-Kompetenz“

Politischer Umgang mit Zukunftsfragen



Staatskanzlei
Mediencenter

Demografischen Herausforderungen aktiv begegnen

Bericht des Regierungsrats zur zukünftigen demografischen Entwicklung und deren Auswirkung auf den Kanton Aargau

Der Regierungsrat ist sich der Frage der demografischen Alterung der Bevölkerung bewusst und hat in seinen strategischen Grundlagen auf die demografische Entwicklung als wichtige Rahmenbedingung hingewiesen. Eine umfassende Gesamtsicht der möglichen Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die kantonale Politik stand bisher jedoch noch aus.

Wachstumsinitiative der Aargauer Regierung



inzs 29.05.05 Nr. 22 Seite 23 me Teil 01

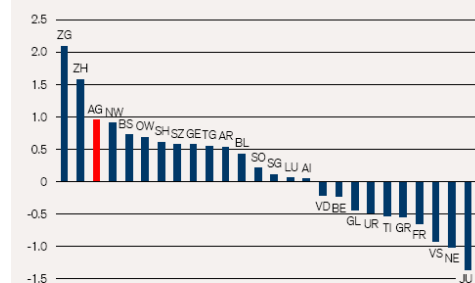
Der Kanton Aargau weist der Schweiz den Weg

Der überraschende Vorstoss der Aargauer Regierung, mit einem Paket von Massnahmen für mehr Wachstum und Einkommen zu sorgen, ist lobenswert. Auch wenn manche Programmpunkte erst vage formuliert und die Wachstumsprognosen unsicher sind: Die Richtung stimmt. Die Reformen werden insgesamt das Wachstum fördern – das zeigen die ökonomische Analyse und die Erfahrung aus anderen Ländern. Der Kern der Massnahmen – die Öffnung des kantonalen Binnenmarktes, der nötigenfalls einseitig liberalisiert wird – ist mutig: Der Schritt kann bedeuten, dass ein Zürcher weitgehend ohne Einschränkungen im Aargau sanitäre Anlagen installieren, Kamine reinigen oder Gastrobetriebe eröffnen darf, ohne dass der Aargauer in Zürich Gegenrecht beanspruchen kann. Langfristig straft sich eine Region jedoch selbst, wenn sie sich protektionistisch dem Wettbewerb verschliesst. Denn das Resultat sind in der Regel stets tiefere Produktivität, weniger Wachstum und niedrigere Einkommen. Was der Aargau auf Kantonsebene verankern will, versucht der Bund auf nationaler Ebene mit dem revidierten Binnenmarktgesetz zu realisieren. In der Vernehmlassung haben verschiedene Kantone und Verbände bereits grosse Bedenken angemeldet – mit Widerstand ist also zu rechnen, wenn das Gesetz im Juni im Nationalrat debattiert wird. Ähnlich wird es wohl im Aargau sein, wenn die regierungsrätliche Initiative im Parlament beraten wird: Dort stellt die SVP die grösste Fraktion. Bald wird sich zeigen, wie viel die Partei tatsächlich von Wettbewerb und Wirtschaftsfreiheit hält – oder ob sie bloss Sonntagsreden hält. Aber auch FPD, CVP und SP sind gefordert: Zusammen stellen sie die Mehrheit im Grossen Rat. (dah.)



Standortqualität der Schweizer Kantone 2010

Synthetischer Indikator, CH = 0



Quelle: Credit Suisse Economic Research

Kulturwandel

- Dinge tun, die bislang noch nicht getan worden sind
- Ziele erreichen wollen, die noch nie angestrebt worden sind
- Methoden beherrschen, die bis dato nicht gebraucht worden sind
- Ergebnisse verbessern, die bislang befriedigten
- Hindernisse übersteigen, die selbst errichtet worden sind
- den vertrauten Ist-Zustand verlassen, auch wenn dies Unsicherheit auslöst

Quelle: Ernst Buschor