

August 2012 – Nr. 2 – 15. Jahrgang  
Août 2012 – No. 2 – 15<sup>ème</sup> année  
Agosto 2012 – No. 2 – 15<sup>o</sup> anno

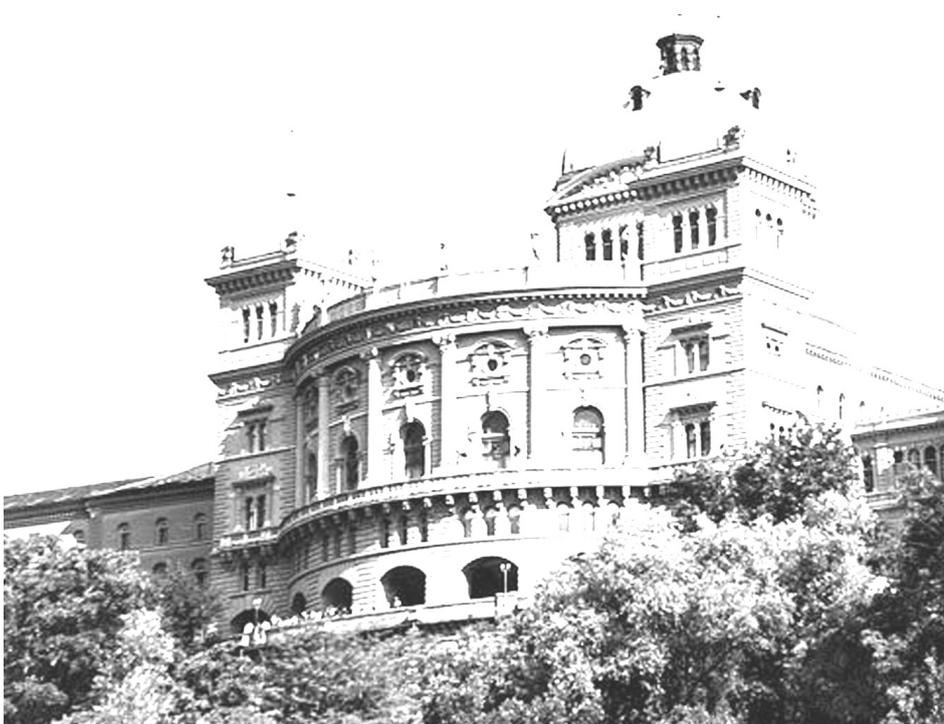


# PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse  
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari



## SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMA

**15 Jahre NPM: Was bleibt für das Parlament übrig?**  
**15 ans NGP: Que reste-t-il pour le Parlement?**

## MITTEILUNGEN – NOUVELLES

SGP-Forum der Parlamentsdienste / SSP-Forum des Services parlementaires



**Editorial: Von New Public Management zu Public Governance** Seite 3

**Schwerpunkt – Le thème – Il tema**

**15 Jahre NPM: Was bleibt für das Parlament übrig? – 15 ans NGP: Que reste-t-il pour le Parlement?**

Kuno Schedler, 15 Jahre NPM – was haben die Parlamente daraus gemacht? Seite 4

Matthias Finger: Une réflexion critique sur la Nouvelle Gestion Publique Seite 8

Barbara Haering: 15 Jahre NPM in Kantonen Seite 11

Gerhard Engel: NPM-Erfahrungsbericht aus dem Kanton Bern Seite 14

Fritz Brechbühl: WoV im Kanton Solothurn – Stand und Ausblick Seite 16

**Mitteilungen – Nouvelles**

SGP-Forum der Parlamentsdienste, 15. Juni 2012, Olten /

SSP-Forum des Services parlementaires, 15 juin 2012, à Olten: Verfahren und Abläufe in Parlamentsverwaltungen Seite 19

**Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti**

**Vorstand SGP** Seite 21

**Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):**  
**<http://www.sgp-ssp.net>**  
**Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux): <http://www.sgp-ssp.net>**

---

**IMPRESSUM**

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.  
Sekretär der Gesellschaft: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tel. 043 259 20 07  
Sekretariat und Vertrieb: Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 99 44  
Redaktion: Ruth Lüthi, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04  
Produktion: Paul Bütetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist  
Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Oktober 2012.  
Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.  
Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.  
Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail ([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.  
Secrétaire de la Société: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tél. 043 259 20 07  
Secrétariat et distribution: Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Bern, Tél. 031 322 99 44  
Rédaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 031 322 98 04  
Production: Paul Bütetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist  
Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 octobre 2012.  
Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.  
Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique ([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).  
Segretario della Società: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tel. 043 259 20 07  
Segretariato e distribuzione: Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 99 44  
Redazione: Ruth Lüthi, Servizi del Parlamento, Tel. 031 322 98 04  
Produzione: Paul Bütetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist  
Termine redazionale della prossima edizione: 31 ottobre 2012.  
Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.  
Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail ([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).



# Von New Public Management zu Public Governance

Vor rund 15 Jahren ist das New Public Management (NPM) in der Schweiz angetreten, um die Verwaltung wirkungs- und effizienzorientierter auszugestalten. WoV, NEF, WIF und FLAG wurden die entsprechenden Reformprojekte benannt. Heute wird das Modell bei rund einem Drittel der Zentralverwaltung des Bundes verwendet. 11 Kantone haben NPM flächendeckend und weitere 4 Kantone haben es partiell eingeführt. Bei den grossen Gemeinden beträgt der Umsetzungsgrad rund 40%. Das aus anderen Weltregionen stammende Modell wurde im Verlauf von Pilotphasen helvetisiert und den anfänglichen staats- und verwaltungsrechtlichen Bedenken konnte angemessen begegnet werden.

Die umfangreichen Projektevaluationen auf sämtlichen föderalistischen Ebenen führten indessen bezüglich Anspruch und Wirklichkeit der Reformziele zu unterschiedlichen Ergebnissen. Ambivalent sind denn auch die Einschätzungen in diesem Heft.

Welcher Sichtweise man auch immer folgen will, ein Zurück zur traditionellen Verwaltungsführung wird es wohl kaum geben: Zu gross sind die bewirkten Veränderungen, und zwar auch dort, wo NPM nicht – oder nicht unter diesem Terminus – umgesetzt ist. Die Verknüpfung von Leistungen und Finanzen etwa oder die vermehrte Orientierung an den Bedürfnissen der Bevölkerung sind zum festen Bestandteil der staatlichen Aufgabenerfüllung geworden. Flexiblere Ressourcenvorgaben verschaffen die nötige Handlungsfreiheit für den Mitteleinsatz. Zielvereinbarungen finden sich nun auch im zwischenstaatlichen Bereich (Finanzausgleich, NFA) und teilweise sogar in der Justizverwaltung. Mittlerweile lassen sich NPM-Elemente selbst auf der Verfassungsstufe erkennen. Damit einhergeht ein Kulturwandel vom Klischee des Beamtentums zum wohlverstandenen Service au public. Auch international stellt die OECD einen klaren Trend zur ergebnisorientierten Steuerung fest. New Public Management ist mithin zum Bestandteil der Public Governance geworden: Die sich zur Realität entwickelte Reform beschlägt nicht nur die Verwaltung, sondern das gesamte Staatswesen. Und NPM hat sich als Nukleus für andere Reformen entpuppt, die weit über die Zentralverwaltung hinausreichen und selbst die partnerschaftliche Aufgabenerfüllung mit Dritten einbeziehen.

Allerdings sind noch einige Garantiearbeiten zu leisten. Dies betrifft hauptsächlich die Verbindung zwischen Verwaltung und Politik bzw. zwischen Exekutive und Legislative: Parlamente schätzen zwar die verbesserte Kosten- und Leistungstransparenz von Budget und Berichterstattung. Sie können und wollen aber mit überbordenden Indikatoren und ausufernden Kostenrechnungen wenig anfangen. Damit bedürfen anfänglich allzu perfektionistisch angedachte Modelle der substanziellen Entschlackung, sollen sie nicht ihrerseits einer neuen Bürokratie verfallen. Auf der anderen Seite muss die mittel- und längerfristige Planung (insb. Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung, IAFP) weiter optimiert werden, um die Steuerungskraft des Parlaments nachhaltig zu sichern. Das Steuerungsmodell soll mithin politiktauglich weiterentwickelt werden und eine tragfähige Verbindung zwischen Managementrationalität und Politikrationalität finden. Gefordert ist ferner auch die Rechtsetzung, wenn diese den Anspruch als wichtigstes Steuerungsinstrument im demokratischen Rechtsstaat weiterhin erfüllen soll. Parlamenten kommt die ur-eigene Aufgabe zu, einerseits Gesetze wirkungsorientiert (final) zu gestalten und andererseits auf Ballast zu verzichten (Gestaltungsspielraum). Sie schaffen damit günstige Voraussetzungen, die Wirksamkeit und Effizienz des Staats- und Verwaltungshandelns aussagekräftig zu evaluieren – und nötigenfalls umsteuern zu können.

Zusätzlich zur Optimierung der konzeptionellen Grundlagen bedarf es aber auch noch weiterer Anstrengungen in der Umsetzung. Dabei sind gerade auch die Parlamente gefordert, die mit den neuen Steuerungsmodellen zur Verfügung stehenden Instrumente auch wirklich zu nutzen. Eine adäquate Kommissionsorganisation sowie gut ausgebaute Parlamentsdienste sind dafür wichtige Voraussetzungen.

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard  
Kompetenzzentrum für Public  
Management der Universität Bern





# 15 Jahre NPM – was haben die Parlamente daraus gemacht?

Kuno Schedler, Prof. für Public Management, Universität St. Gallen<sup>1</sup>

**Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) – die Schweizer Variante des New Public Management – wurde ab Mitte der Neunziger Jahre in der Schweiz eingeführt. Sie ist mit dem Anspruch angetreten, die politische und administrative Führung in der öffentlichen Verwaltung zu stärken und strategischer zu machen. Simple Rezepte wie «Trennung von WAS und WIE» wurden schon früh verworfen und durch komplexere Steuerungsmodelle ersetzt. Das hat die Aufgabe der Parlamente nicht einfacher gemacht. Die Modelle sind heute aber besser an die Praxis angepasst und haben eine höhere Umsetzungswahrscheinlichkeit. Am Ball sind nun die Parlamente, die ihre Möglichkeiten nachhaltig ausschöpfen sollten.**

Als das «New Public Management» (Aucoin 1990; Hood 1991) in den späten achtziger Jahren seinen internationalen Siegeszug als Vorzeige-Reformmodell für die öffentliche Verwaltung antrat, war die Schweiz zutiefst von der gerade abklingenden Welle der «Gemeinkosten-Wertanalyse» geschädigt. EFFI-QM-BV (Effizienzsteigernde Querschnittsmassnahmen in der Bundesverwaltung) war unter anderem Symbol eines gescheiterten Ansatzes, die Ineffizienzen einer überbordenden Bürokratie durch Straffung von «Wasserköpfen» in der Verwaltung zu bekämpfen. Die «40 Prozent Denkhürde» verlangte von den Abteilungsleitern, einen Vorschlag für ihre eigene Verwaltungseinheit zu erstellen, der eine Kürzung von 40% enthielt. Das Resultat war ernüchternd: die Wirkung war vernachlässigbar, trotz knapp 7 Mio. Franken Kosten des Projekts (wie damals berechnet, also kaum zu Vollkosten). Kein Wunder, denn wer schon in politisch-bürokratischen Taktiken sozialisiert war, wusste die Übung elegant zu umlaufen. Bestraft wurde, wer das Spiel naiv mitspielte. Es sollte bis Mitte der neunziger Jahre dauern, bis innovative Kräfte in der Verwaltung genügend Leidensdruck verspürten und nach einer erneuten – diesmal anderen – Reform verlangten (Müller und Tschanz 1995). Als Vorbild dienten Neuseeland und die Niederlande, mit deren Erfahrung in unzähligen Workshops das Modell der Wirkungsorientierten Verwal-

tungsführung für die Schweiz entwickelt, in Piloten getestet und schliesslich publiziert wurde (Schedler 1995). Die WoV sollte eine völlige Umkehr der Steuerungslogik bewirken: statt sich an Regulierung und Ressourcen festzubeissen, sollte die Politik Leistungen und Wirkungen des staatlichen Handelns definieren. Gleichzeitig sollte die Verwaltung dank Globalbudgets über mehr Entscheidungsautonomie in der Verwendung der Mittel verfügen. Um diesen neu gewonnenen Freiraum zu kompensieren, wurde ein aufwändiges System der Leistungs- und Wirkungsmessung mittels Indikatoren vorgeschlagen (Schedler und Proeller 2000). In einer frühen Phase wurde versucht, eine Trennung zwischen dem «WAS» (als politische Vorgabe) und dem «WIE» (als administrative Umsetzung) zu erreichen. Andere Ideen strebten an, das Parlament auf die Definition von Wirkungszielen zu beschränken, während die Regierung die Leistungsdefinition dazu erstellen sollte.

Diese allzu technokratischen Vorstellungen einer scharfen Trennung von Zuständigkeiten waren unrealistisch und wurden rasch wieder fallen gelassen – auch wenn dies zum Teil noch heute mit WoV gleich gesetzt wird. Dennoch blieb im Konzept eine massive Verschiebung der Kompetenzen zugunsten der Parlamente. Während die Parlamente früher mit dem Budget lediglich Kredit-Obergrenzen beschlossen, ohne irgend eine Verpflichtung zu konkreten Leistungen festlegen zu dürfen, können sie dank WoV auch Vorgaben zu den erwarteten Leistungen und Wirkungen beschliessen. Während die Parlamente früher über die konkrete Leistungsmenge und -qualität der Verwaltung im Dunkeln gelassen wurden, erhalten sie dank WoV erheblich mehr Informationen dazu. Während die Parlamente keine Informationen zu den Kosten von bestimmten Leistungen bekamen, können sie diese dank WoV in Produktbudgets und Aufgaben- und Finanzplänen nachlesen. Und während die Parlamente früher davon ausgehen mussten, dass Führungskräfte in der Verwaltung primär Ober-Sachbearbeitende waren, können sie heute dank WoV erwarten, dass Voraussetzung für eine Führungsposition zumindest ein Executive Training in Management sein sollte. Das Konzept der WoV

ist also durchaus parlamentsfreundlich. In der Realität nehmen es die Parlamentarierinnen und Parlamentarier aber genau anders wahr: WoV wird zumeist als Einschränkung des eigenen Einflusses erlebt (Rieder 2003; Schmidt 2008). Zu Recht steht also die Frage im Raum, warum dem so ist. Eine zentrale Herausforderung für die Verwaltung ist sicherlich die Darstellung, Aufbereitung und zeitliche Einspeisung der zusätzlichen Informationen über Leistungen und Wirkungen, die möglichst adressatengerecht erfolgen soll (Brun 2003). Hier bleibt auch nach so vielen Jahren WoV noch viel zu tun. Ausserdem – und noch wichtiger – sollte darüber diskutiert werden, welche Veränderungen im Umgang mit WoV sowie in den Erwartungen an WoV notwendig sind, um eine funktionierende parlamentarische Praxis zu erreichen. Was also bleibt für die Parlamente, wie können sie das noch Verbleibende besser nutzen?

## Denken in Aufträgen – die Wirkung im Blickfeld

Mit der WoV wurde die Möglichkeit geschaffen, der Verwaltung konkrete Aufträge zu erteilen, die auch Leistungs- und Wirkungsziele enthalten. Die Tätigkeiten der Verwaltung werden dadurch fassbarer, und wenn sie verständlich dargestellt sind, können die Parlamente die Natur der Aufgaben rasch nachvollziehen. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn zu einem Politikbereich ein konkretes Geschäft vorliegt. Wird also beispielsweise ein Schulprojekt besprochen, kann im Aufgaben- und Finanzplan nachgelesen werden, welchen Auftrag die Schule hat, was sie leistet, wie viele staatliche Mittel in die Schule fliessen, und wie die Exekutive die zukünftige Entwicklung beurteilt. So viele zuverlässige Informationen auf einen Blick vorzufinden, wurde durch WoV ermöglicht.

Den grössten Nutzen zieht das Parlament aus diesen Möglichkeiten, wenn es in Aufträgen denkt und argumentiert. Das ist – gerade bei komplexen Geschäften – nicht immer ganz einfach.

<sup>1</sup> Kuno Schedler ist seit 1996 Professor für Public Management an der Universität St. Gallen. Er hat etliche Verwaltungsreformprojekte begleitet und erforscht.



## Mythos Budgethoheit – das Machbare anpacken

Schweizer Parlamente haben gemäss Verfassung die Budgethoheit. Dies ist eine Errungenschaft aus feudalistischen Zeiten, als dem König mit seinen Kriegsgelüsten der budgetäre Riegel vorgeschoben werden musste. Im Grundsatz macht die Budgethoheit auch heute noch Sinn: über die Verwendung staatlicher Mittel soll das Volk, bzw. an seiner Stelle das Parlament, entscheiden. Die robusteste und offensichtlich überlebensfähige Form des Budgets ist das detaillierte Input-Budget. Es vermittelt zumindest den Eindruck, man könne als Parlamentsmitglied alles festlegen. Es verleiht das Gefühl der Macht, in kleinste Details Einfluss nehmen zu können.

Mit WoV wurden Globalbudgets, kombiniert mit Leistungsaufträgen (also: *performance budgets*), eingeführt. Damit wurde die Budget-Spezifikation nicht etwa aufgegeben, sondern von den Aufwandsarten zu den Leistungen verschoben. An die Stelle der Frage: «geht das nicht mit weniger Personal?» sollte nun die Frage treten: «erreichen wir dieselbe Wirkung nicht mit weniger oder anderen Leistungen?». Letztlich aber kommt die parlamentarische Steuerung über die Budgets immer zu spät, Weichenstellungen sind zum Zeitpunkt der Budgetvorlage kaum mehr möglich. Natürlich kann das Parlament sie beschliessen – ob sie sich aber umsetzen lassen, steht auf einem anderen Blatt. In der heutigen Zeit, die durch komplexe Zusammenhänge und Verpflichtungen geprägt ist, kann das Parlament nur noch über mittelfristige Instrumente, z. B. den Aufgaben- und Finanzplan, wirksam steuern. Die «Budgethoheit» eng interpretiert ist ein Mythos, der eine falsche Machbarkeit vorspiegelt.

Den grössten Nutzen zieht das Parlament aus dieser Erkenntnis, wenn es sich selbst im jährlichen Budget eine gesunde Bescheidenheit (Willke 1997) auferlegt. Gefragt ist eine «Politik mit Weitblick» (Schedler et al. 2010), eine Ausrichtung an mittel- bis langfristigen Entwicklungen. Hier hat WoV schon früh einen erfolgsversprechenden Weg aufgezeigt. Die dafür notwendigen Instrumente und zeitlichen Prozesse sind allerdings vielerorts noch entwicklungsfähig.

## Unwirksame Instrumente aufgeben – Platz für Besseres schaffen

Ein Kantonsparlamentarier sagte in den neunziger Jahren einmal zu mir: «Jetzt haben wir wieder drei volle Tage mit der Budgetdebatte verbracht, und am Schluss

haben wir nichts bewirken können.» Es gibt einen Grund, weshalb viele Parlamente damals klar die Einführung der WoV befürwortet haben: sie waren mit der damaligen Input-Steuerung unglücklich, fühlten sich gegenüber der Verwaltung macht- und hilflos. Am deutlichsten wird das an den wirkungslosen Versuchen im Bund erkennbar, über Stellenpläne das Wachstum der Verwaltung zu beschränken. Stellenpläne sind ein Mittel der operativen Führung, sie sind für eine politische Steuerung denkbar ungeeignet. Werden nämlich nur Köpfe gekürzt, ersetzt die Verwaltung einmal Entlassene durch Freelancer – das Budget verlagert sich vom Konto «Personal» zum Konto «Aufträge an Dritte», und es wird dadurch regelmässig höher. Gleichzeitig verliert die Verwaltung internes Know-how und wird umso abhängiger von den Beratern. Nicht zuletzt fördert eine «Aushöhlung des Staates» durch exzessive Auslagerung von Aufgaben die Abhängigkeit von Dritten, die in Einzelfällen auch Unregelmässigkeiten bei der Vergabe mit sich bringt.

Den grössten Nutzen zieht das Parlament aus WoV, wenn es unwirksame Instrumente der Input-Steuerung (Stellenplan) ersatzlos aufgibt und stattdessen eine effiziente und effektive Leistungserbringung durch die Verwaltung einfordert. Voraussetzung ist allerdings das Vertrauen in die Verwaltung, dass diese relevantes Know-how aufbauen kann und wird.

## Technologien nutzen – MIS für das Parlament

Zeitgleich mit der Einführung der WoV fand auch eine Welle der Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologie in Politik und Verwaltung statt. Erste Versuche fokussierten vor allem auf die Schnittstelle zu den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den Unternehmen, recht rasch wurde die ICT aber auch genutzt, um aktuelle Informationen für die Parlamente direkt abrufbar bereit zu stellen. Damit kommt man einem wichtigen Bedürfnis der Parlamente entgegen: Informationen sollen dann verfügbar sein, wenn sie aktuell gebraucht werden – und nicht dann, wenn die Verwaltung ihre Berichte fertig gedruckt hat.

Generell gilt, dass sich das Informationsverhalten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier seit WoV deutlich verändert hat. Leistungs- und Wirkungsinformationen werden zunehmend in die Argumentarien der Fraktionen und Fachkommissionen aufgenommen, mit Vorliebe natürlich nach wie vor dann, wenn sie die eigene Position unterstützen. Ausserdem will die «Internet-Generation» auch

im Parlament zunehmend ihre Information online und rasch abrufen, wenn sie sie benötigt – idealerweise per iPhone oder Tablet PC. Das ist ein grosse Chance für die Exekutive und die Verwaltung, im richtigen Moment gehört zu werden und nicht davon abhängig zu sein, ob die gedruckten Publikationen dann noch gefunden und gelesen werden, wenn sie für eine parlamentarische Entscheidung relevant wären.

Den grössten Nutzen zieht das Parlament aus WoV, wenn verfügbare Systeme (z. B. MIS für das Parlament) aktiv genutzt werden und wenn die Verwaltung aktiv spürt, dass die Informationen entscheidungsrelevant sind. Dann nämlich werden sie ernst genommen und aktuell eingepflegt.

## Uneingelöste Erwartungen – Potenzial für die Weiterarbeit

Es gibt kein perfektes System. An dieser Stelle sollen daher auch jene Erwartungen erwähnt werden, die in der Praxis vielfach nicht erfüllt wurden:

- Wirkungen klar messen:* Die wohl grösste Baustelle, die in WoV noch immer offen ist, bleibt die zuverlässige Messung von Wirkungen der staatlichen Tätigkeit (Proeller 2007). Zu oft sind die Wirkungszusammenhänge unklar, als dass ein Parlament die Wirkungen wie mit einer Maschine steuern könnte. Dies hat sich auch nach Jahren der Evaluation nicht verändert – und es bleibt eine Tatsache, dass insbesondere auch über die Art und Weise, wie eine bestimmte Wirkung erzielt werden kann, grosse politische Differenzen bestehen.
- Stärkung der budgetären Steuerung:* So kompliziert die Steuerung über das detaillierte Budget schien, so sehr hofften sich die WoV-Reformer eine deutliche Vereinfachung und Entbürokratisierung der Steuerung mit dem Globalbudget. An sich wäre es einleuchtend: Das Parlament gibt den Netto-Aufwand für eine Leistungsgruppe vor, die Verwaltung kümmert sich um alle notwendigen Details. Der zusätzliche Freiraum wurde allerdings oft überkompensiert: Leistungsziele, -aufträge, -indikatoren und -audits beschäftigen heute die Verwaltung deutlich stärker als das traditionelle Input-Budget. Andererseits liegen den Parlamenten sehr viele Informationen vor, die aus politischer Sicht nicht entscheidungsrelevant sind. Versucht ein Parlament tatsächlich, Leistungsvorgaben zu machen, so wird ihm von der Verwaltung vorgeführt, dass «die



Sache etwas komplizierter» ist. Manchmal bleibt dann nur noch die globale Kürzung, ohne Angabe, wo genau gekürzt werden soll. Genau das ist nicht im Sinne der WoV.

- c. *Vollkosten bringen Transparenz*: Eine zentrale Forderung, die primär von Seiten der Parlamente in die WoV eingebracht wurde, war Kostentransparenz. Vor allem bürgerliche Politikerinnen und Politiker forderten den Ausweis von so genannten Vollkosten, um einen «fairen» Vergleich mit privaten Anbietern machen zu können. Dies leitete eine Phase ein, in der versucht wurde, sämtliche Kosten des Gemeinwesens in Produkte schlüpfen zu lassen. Mit anderen Worten: alles wurde irgendwie auf Produkte umgelegt, selbst wenn es keinen realen Zusammenhang zwischen der Entstehung der Kosten (z.B. im Departementssekretariat) und der Leistungserstellung im Amt gab. Dies hat der Transparenz geschadet, denn es entstanden Kostenblöcke, die durch Umlage «anonymisiert» werden konnten. Gleichzeitig erweckt man im Parlament den Eindruck, Veränderungen der Leistungsmenge führten zu einer linearen Änderung bei den Vollkosten – was nicht eintreffen wird. Hier wäre es klüger, auf Umlagen zu verzichten, die nicht mit der Leistungserbringung im Zusammenhang stehen.
- d. *Fraktionen*: Die Konzepte der WoV weisen in aller Regel ein Defizit auf, indem die Fraktionen und ihre Arbeit nicht mit einbezogen wurden. Es gibt kaum einen Muster-Entscheidungsprozess, der die Fraktionen mit berücksichtigt – obwohl sie für die praktische politische Arbeit im Parlament von grosser Bedeutung sind. Hier muss die WoV nachbessern.

### Erkennbare Verbesserungen

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung hat zunächst eine nachhaltige Verbesserung des Managements in der öffentlichen Verwaltung gebracht. War früher die Uni St. Gallen beinahe Monopolist zu Themen des Managements im Staat, so sind heute nicht weniger als zwölf akademische Institutionen und etliche Aus- und Weiterbildungsorganisationen aktiv, die das Know-how zum modernen Management in Verwaltungen beständig verbessern und weitergeben. Auch für die Parlamente ist schon heute spürbar, dass WoV deutliche Verbesserungen mit sich brachte:

- a. *Weniger Nachtragskredite*: WoV kann zu einer deutlichen Reduktion der Nachtragskredite im Verlauf des Jahres führen, wie Interviews gezeigt haben. Eine

Begründung: Die Möglichkeit, aus Kreditresten am Ende des Jahres Schwankungsreserven zu bilden, vergrössert den Spielraum der Verwaltung. Unerwartete Zusatzaufwendungen können aus diesen Reserven finanziert werden. Eine andere Begründung: Bei den Detailbudgets führten Überschreitungen auf einer Aufwandart zu Nachtragskrediten, auch wenn die Summe hätte auf einer anderen kompensiert werden können. Das ist beim Globalbudget nicht der Fall.

- b. *Früher Einbezug in die Planung*: Mit WoV kommt auch die mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung (unter verschiedenen Bezeichnungen: KEF, IFAP, IAFP, AFP...). Darin können Parlamente ersehen, wie die Exekutive die mittelfristige Entwicklung beurteilt. Dies ermöglicht ein frühzeitiges Einwirken und erhöht die Wirksamkeit der parlamentarischen Arbeit.
- c. *Umdenken auch ohne WoV*: In der Schweiz gibt es kaum mehr Gemeinwesen, die nicht durch das neue Denken infiziert wurde, selbst ohne eigentliche WoV Projekte durchzuführen. Parlamente verlangen zunehmend (und m.E. zu Recht) die Mitsprache bei strategischen Zielen der Exekutive, z.B. gegenüber ausgelagerten Einheiten. Velerorts haben die parlamentarischen Kommissionen und Fraktionen zudem erkannt, dass sie wirkungsvoller arbeiten können, wenn sie sich auf die mittelfristige Entwicklung konzentrieren anstatt auf die jährlichen Budgets.
- d. *Stärkung des Know-how durch Sachkommissionen*: Mit WoV wurden in vielen Parlamenten Sachkommissionen geschaffen, die nicht nur ad-hoc für neue Vorlagen zusammenkommen, sondern die sich konsequent mit einem bestimmten Politikbereich beschäftigen. Dies vermag die Sachkompetenz im Parlament deutlich zu steigern. Es verändert allerdings auch das Zusammenspiel innerhalb des Parlamentes. Insbesondere die Gesamtsicht steht unter Druck, und mit ihr jene Kommissionen, die diese einnehmen sollten.

### Die aktuellen Herausforderungen gehen

WoV ist mit dem Anspruch angetreten, die politische Steuerung und die Führung in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Auch wenn es sich mit Zahlen kaum messen lässt, bin ich aufgrund meiner Erfahrungen aus Projekten und Seminaren überzeugt, dass WoV diesen Anspruch erfüllt hat. Es gibt immer noch Verbesserungspotenzial, und auch mit WoV werden Fehler

in Politik und Management gemacht. Nicht zuletzt werden die Rationalitäten in Politik und Verwaltung unterschiedlich bleiben. Die öffentliche Leistungserbringung wird komplexer, und die Führungskräfte in Politik und Verwaltung werden zunehmend zu *multirationalen* Managern (Schedler erscheint 2012). Dies ist nach meiner Ansicht geradezu Voraussetzung dafür, dass in beiden Systemen klar fokussierte und qualitativ beachtliche Leistungen erbracht werden.

Damit Politik und Verwaltung ihre Aufgaben noch besser wahrnehmen können, braucht es einen hohen Werte-Standard auf beiden Seiten:

- a. Die Politik muss Politik machen können, der eine konstruktive politische Kultur zugrunde liegt. Interessen und Meinungen sollen sich reiben, wobei die Inhalte vor dem Machtkalkül stehen sollten.
- b. Die Verwaltung muss Politik im Rahmen der Legalität und Legitimität effizient und effektiv vorbereiten und umsetzen können. Sie muss nach professionellen Standards funktionieren und gleichzeitig den Ausgleich der unterschiedlichen Rationalitäten suchen, die sie in ihrer Funktion fordern.
- c. Zwischen beiden Systemen muss der Wille bestehen, das Funktionieren des jeweils anderen zu kennen und zu respektieren. Diese Fähigkeit zum Perspektivenwechsel verlangt einiges an Energie, bringt aber das Gesamtsystem zu erheblich besserer Wirkungsfähigkeit.

Die Erkenntnisse, die aus den WoV Projekten gezogen werden können, sollten auch in die weitere Entwicklung einfließen. Mir will scheinen, dass es mittlerweile neue Herausforderungen gibt, die aktiv angegangen werden sollten. Herausragendes Beispiel ist der stagnierende Eingang der finanziellen Mittel, der einem stetig wachsenden Ausgabenvolumen gegenüber steht. Die Verwaltung hat nach wie vor eine «natürliche Neigung», konstant zu wachsen, wie das schon von Parkinson (2005, engl. orig. 1957) beschrieben wurde, und die Parlamente müssen Mittel und Wege finden, diesem Wachstum auf intelligente Weise zu begegnen. Lineare Kürzungen sind dabei zwar politisch einfach, aber wenig wirkungsvoll. Letztlich wird es auch darum gehen, Lösungen zu finden, die Effizienz zu fördern und gleichzeitig die intrinsische Motivation der Verwaltungsmitarbeitenden aufrecht zu erhalten (Ritz 2009).

Auch auf die steigende Vernetzung und Zersplitterung des Staates suchen Parlamente Antworten. Entwicklungsnetzwerke, Public-Private Partnerships, Auslagerungen von Aufgaben, Verselbständigung von Verwaltungseinheiten fordern die



Parlamente, die die demokratische Oberaufsicht über die Aktivitäten des Staates ausüben sollten. Politik ist längst nicht mehr hierarchisch, sondern sie muss über unterschiedlichste Zugänge ihren Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung ausüben. Viele Themen werden bereits ausführlich diskutiert (Steiner 2002; Lienhard und Schedler 2006) und sollten nun Eingang in praktikable Ansätze für die parlamentarische Arbeit finden.

Insgesamt komme ich – trotz bestehendem Verbesserungspotenzial – zu einem positiven Urteil. Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung funktioniert für die Parlamente und in den Parlamenten nicht perfekt, aber sie hat vieles zum Besseren verändert. Das zu kommunizieren wird immer schwieriger, da die heutigen Parlamentsmitglieder das alte System mit seinen gravierenden Mängeln oft nicht mehr gekannt haben. Verbesserungen können und sollen vorgenommen werden, damit sich die parlamentarische Arbeit an die veränderten Umweltbedingungen anpassen kann. Nicht zuletzt sind Systeme zu entwickeln, die eine Mitgliedschaft im Parlament als Teilzeit-Tätigkeit ermöglichen, wenn wir nach wie vor die Besten als Volksvertreter in dieses Gremium wählen wollen.

## Literatur

- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 3(2): 115-137.
- Brun, M. (2003). *Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*. Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration* 1991(69): 3-19.
- Lienhard, A. und K. Schedler (2006). *Medizin gegen Interessenkonflikte bei staatlichen Unternehmungen. Anregungen zu Organisation, Führung und Aufsicht*. Neue Zürcher Zeitung. Zürich: 15.
- Müller, B. und P. Tschanz (1995). Das Projekt 'Neue Stadtverwaltung Bern': Vorgehen und Bedeutung der weichen Faktoren. In: *Umbruch in Politik und Verwaltung*. P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schwaar, et al. Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt: 223-242.
- Parkinson, N. C. (2005). *Parkinsons Gesetz und andere Studien über die Verwaltung*. Düsseldorf Verlagsanstalt Handwerk.
- Proeller, I. (2007). Outcome-orientation in performance contracts: empirical evidence from Swiss local governments. *International Review of Administrative Sciences* 73(1): 95-111.
- Rieder, S. (2003). Evaluation von NPM-Projekten: Nutzen und Beitrag zur Meinungsbildung im Parlament. In: *Modernisieren mit der Politik*. K. Schedler und D. Kettiger. Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt: 307-328.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government *International Review of Administrative Sciences* (75): 53-78.
- Schedler, K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz*. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Schedler, K. (erscheint 2012). Multirationales Management – ein relativistischer Zugang zum Public Management. *dms – der moderne staat* 2012(2).
- Schedler, K. und I. Proeller (2000). *New Public Management*. Bern, Haupt.
- Schedler, K., L. Summermatter und D. Signer (2010). *Politik mit Weitblick. Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung*. St. Gallen, IDT-HSG.
- Schmidt, N. (2008). *New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen*. Zürich, Rüegger.
- Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt.
- Willke, H. (1997). *Supervision des Staates*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.



# Une réflexion critique sur la Nouvelle Gestion Publique

Matthias Finger, Professeur, Management des Industries de Réseaux, EPFL

**Dans ce texte, je me permets une réflexion personnelle et critique sur 20 ans de Nouvelle Gestion Publique (NGP). J'ai moi-même été un grand défenseur et même un promoteur actif de la NGP, mais force est de constater, aujourd'hui, que la NGP n'a pas été à la hauteur de ses promesses. Je rappellerai d'abord le contexte et les principaux idées de base de la NGP; je discuterai ensuite les principaux outils et j'analyserai troisièmement pourquoi ces outils n'ont pas, et surtout n'ont pas pu, porter leurs fruits. En conclusion, j'évoquerai les défis devant lesquels l'Etat reste néanmoins confronté.**

## Contexte et idées de base

Il convient d'abord de rappeler le contexte de la NGP. Ce fut le contexte de la fin des années 1980, c.à.d. le contexte de la globalisation économique, financière, mais aussi culturelle. C'était également le contexte des idées néo-libérales qui, grâce à la fin de la Guerre Froide, servaient de fondement idéologique à la globalisation économique. Il y avait, d'un côté, ceux qui pensaient que l'Etat-nation, le secteur public et le Service Public étaient dorénavant un modèle en voie de disparition, remplacés plus efficacement par le marché et les entrepreneurs (publics). La NGP, pour eux, n'était qu'un premier pas, quoique nécessaire, vers le démantèlement de l'Etat et la privatisation de ses services (publics). Il y avait, de l'autre côté, ceux qui comprenaient que la globalisation avait déjà changé et allait encore changer la nature même de l'Etat et que ce dernier ne pouvait se fermer au marché de plus en plus global, à la libéralisation économique et aux méthodes de management issues du secteur privé. Au contraire, pensaient-ils, un peu de gestion privée sous forme de NGP dans un secteur public traditionnellement plutôt poussièreux lui ferait du bien et lui permettrait de faire d'autant mieux face à la globalisation. Je faisais partie de cette deuxième catégorie de gens, qui, comme d'ailleurs la plupart des personnes, s'étaient engagées non pas dans la théorie, mais dans la pratique de la NGP aux Etats-Unis et en Europe. Nous étions convaincus que l'Etat restait nécessaire, mais que ce même Etat avait besoin d'un sérieux lifting pour faire

face aux défis qui se lui posaient. Mentionnons ici les problèmes financiers structurels, les problèmes encore plus sérieux de légitimation, en particulier auprès des nouvelles générations, ainsi que les problèmes dus à la concurrence entre les Etats eux-mêmes. Nous pensions aussi qu'un tel lifting était possible et conduirait à un Service Public moderne, un Service Public à la hauteur du 21<sup>ème</sup> siècle. Nous étions donc très motivés à tenter cette expérience pratique et à faire face aux défis intellectuels que la NGP posait. Le résultat de cette motivation était une NGP qui prétendait qu'il n'y avait aucune raison pourquoi l'Etat ne pourrait pas fonctionner de manière aussi efficace et aussi efficace que le secteur privé. Il n'y avait aucune raison objective, disions-nous, que l'administration publique ne soit pas dotée d'une certaine marge de manoeuvre entrepreneuriale, lui permettant de devenir créatrice, innovante et motivante pour ses employés, traitant, de surcroît, les citoyens comme de véritables clients et plus comme des administrés. En effet, autonomie de gestion et orientation client nous semblaient être les deux ingrédients indispensables pour la modernisation du Service Public en particulier et de l'Etat en général. Voilà un joli défi pour un professeur qui voulait mettre ses compétences et son énergie au service d'une cause noble. Il faut aussi dire que je n'étais pas naïf et que je ne commençais pas à zéro. J'avais en fait déjà participé, avec d'autres collègues au grand défi que constituait la transformation de la Poste Suisse d'une administration en une entreprise publique. On y avait effectivement appliqué quelques recettes de la NGP avant la lettre pour faire de la Poste une entreprise de Service Public, moderne, profitable, et fournissant un service de qualité à la satisfaction des clients. Pour rappel, tout cela avait été fait sans licenciements et sans privatisations. Pourquoi alors ne serait-il pas possible d'également moderniser l'administration publique dans son ensemble, voire l'Etat dans sa totalité?

## Les outils de la NGP et leurs problèmes techniques

Mais il existe une différence fondamentale entre la modernisation d'une entreprise

publique telle que la Poste, mais aussi les télécommunications, le chemin de fer ou encore une société aérienne, et la réforme de l'administration publique. Cette différence réside en fait dans les outils. Si, dans le domaine des entreprises publiques, l'autonomie de gestion et l'orientation client se crée par le biais de la dé-régulation et de la re-régulation des marchés ainsi créés, dans le cadre de la NGP les outils principaux sont le management par objectifs, la distinction entre stratégie et opérations, ainsi que les conventions ou même les contrats de prestations. Or, avec le recul, ces outils me semblent particulièrement inappropriés pour moderniser l'Etat.

- Le *management par objectifs* est une recette issue des écoles de management qui, à priori, fait sens: plutôt que de définir à priori les processus de travail dans tous leurs détails, il suffirait de fixer des objectifs – si possible par des indicateurs de performance mesurables – et de laisser les acteurs libres pour les atteindre. Le management par objectifs était présenté comme un outil particulièrement révolutionnaire pour le secteur public, caractérisé par le respect des procédures plutôt que par le souci des résultats.
- Le management par objectif était accompagné par une autre recette du management privé, toute aussi convaincante, en la forme d'une *distinction entre ce qui est stratégique et ce qui est opérationnel*: la stratégie, disait-on, relève du domaine de la politique, alors que l'opérationnel relèverait du domaine de l'administration. Les politiciens fixeraient les objectifs dits stratégiques, alors que les administrateurs publics, entretemps élevés au rang de managers publics, s'efforceraient de les atteindre.
- Souvent la NGP recourait à un instrument nouveau pour codifier cette relation entre stratégie et opérationnel en la forme d'une *convention*, voire d'un *contrat de prestations* entre les autorités politiques et les unités administratives. La convention ou contrat fixe les objectifs et les performances et définit un budget global pour les atteindre, alors que l'unité administrative s'efforce d'atteindre, voire de dépasser, ces



objectifs dans le cadre du budget qui lui avait été octroyé. Parfois, la performance de l'unité administrative pouvait même être récompensée au moyen de bonus.

En réalité, la mise en oeuvre de ces outils de la NGP posait déjà en soi trois problèmes que l'on pourrait qualifier de «techniques». Ces problèmes ont d'ailleurs été discutés maintes fois dans la littérature, mais ont généralement été considérés comme étant surmontables pour autant que politiciens et managers publics aient un peu de volonté. Mais malheureusement, ces trois problèmes «techniques» ont leurs racines dans des problèmes conceptuels bien plus fondamentaux, qui, eux, sont à mon avis insurmontables, mais que je discuterai dans la section suivante. Les trois problèmes techniques sont les suivants:

- Le premier problème, certes considéré comme surmontable, dans l'application des outils de la NGP relève de la *culture* organisationnelle: en effet, la culture administrative est dite à priori en contradiction avec la culture managériale. Le management par objectifs nécessite effectivement une culture de la performance, mais aussi une culture de la confiance qui tolère erreurs et apprentissages, des caractéristiques plus ou moins inexistantes dans l'administration publique. Tout logiquement, les apôtres de la NGP ont prôné un changement culturel indispensable, ou au moins parallèle, à la mise en place de la NGP. Mais en réalité il s'agit d'un problème insoluble de type «oeuf ou poule»: en effet, l'application des outils de la NGP nécessite un changement culturel, mais ce changement culturel, lui, ne peut résulter que d'un changement des règles du jeu, ou en langage scientifique, d'un changement des mécanismes d'incitations (que le management par objectif serait censé mettre en place).
- La *distinction entre stratégie et opérationnel* – que la NGP voyait comme étant identique à une distinction entre politique et gestion – n'est en réalité applicable qu'à une des trois fonctions de l'administration publique. Pour rappel, l'administration publique fait trois choses, à savoir (1) elle fournit des services (publics), (2) elle participe à la formulation des politiques publiques, et (3) elle fait de la régulation. En réalité, les deux principes de base de la NGP – autonomie de gestion et orientation client – ne s'applique qu'à la première des trois fonctions, c.à.d. à la fourniture des services. Et cette remarque vaut également pour la distinction

entre stratégie et opérationnel. Idéalement, on aurait ainsi dû séparer ces trois fonctions et appliquer la distinction entre stratégie et gestion uniquement dans le cas de la fourniture des services. Malheureusement, cette subtilité a échappé aux promoteurs de la NGP. Aussi, l'administration n'avait bien sûr aucun intérêt à une telle séparation de ces trois fonctions, vu que c'est précisément leur combinaison stratégique qui confère à l'administration du pouvoir sur les politiciens, à ne pas parler du fait qu'une telle séparation est souvent difficile, voire même impossible.

- La codification de cette relation entre politique (stratégie) et management (opérationnel) sous la forme d'une *convention*, voire d'un *contrat* de prestations avec indicateurs de performance, bonus, et sanctions, ne résout malheureusement en rien le problème évoqué ci-dessus: en réalité, on aurait uniquement dû contracter la fourniture des services, mais comme c'était généralement l'administration qui préparait les contrats ceci n'a généralement pas été fait. De ce fait, la convention ou le contrat de prestations était un outil stratégique pour l'unité administrative, alors qu'il était perçu comme un outil de gestion par les autorités politiques. A cela se rajoute le fait que, dans une relation hiérarchique (politique → administration), le contrat n'est, par définition, pas un outil de gestion approprié, puisqu'il cherche à cacher la relation stratégique derrière une relation contractuelle, voire «partenariale». En plus, le contrat ne peut être imposé que par les politiciens, et non pas par l'administration, ce qui le rend peu crédible pour cette même administration.

Même malgré ces problèmes techniques, l'administration publique c'est quelque peu modernisée ces dernières dix années dans la plupart des pays industrialisés: il y a parfois des budgets globaux, voire même une certaine marge de manoeuvre managériale. Généralement, le citoyen-client est un peu mieux considéré aujourd'hui qu'il y a dix ans. Mais cela n'est rien en comparaison de ce qu'on était en droit d'attendre des promesses de la NGP. Et il n'est pas prouvé que le peu de réformes que nous avons finalement eues soit effectivement le fruit de la NGP. Il se pourrait en fait que les changements de l'administration publique de ces dix dernières années soient en fait dus à une transformation culturelle générale, à un changement de générations parmi les employés du secteur public, voire à la généralisation des technologies de l'information et de la communication.

## Analyse

Les problèmes que j'ai qualifiés ci-dessus de «techniques» pointent en fait sur des problèmes plus fondamentaux de conceptualisation même de la NGP. Tout logiquement, ma principale critique s'adresse ainsi aux académiques qui n'ont pas su correctement comprendre les enjeux de la gestion publique à l'âge de la globalisation. Dans cette section je traiterai toutefois des trois acteurs, à savoir des administrateurs ou managers publics, des politiciens et des académiques, tous les trois responsables à leur manière du manqué de succès de la NGP.

- Pour ce qui est des *administrateurs publics* – qui auraient, grâce à la NGP, dû devenir des managers publics – ma critique est relativement modérée: on leur a reproché de ne pas avoir voulu assumer des responsabilités de management, de ne pas avoir voulu jouer aux leaders publics. Mais, à leur défense, on peut invoquer que les règles du jeu et surtout les incitations pour ce faire n'avait pas vraiment évolués et que les garanties (par exemple sous forme de bonus ou de reconnaissance), formulées dans des conventions ou les contrats de prestations n'étaient pas suffisamment crédibles pour les inciter à prendre beaucoup de risques.
- Pour ce qui est des *politiciens* ma critique est à peine plus sévère: théoriquement, certes, les politiciens, notamment les membres des exécutifs, aurait dû être motivés par la NGP, car elle leur promettait un gestion plus efficace et plus efficace et en fin de compte des économies et de la légitimité. Toutefois, la séparation entre stratégie et opérationnel leur pose un sérieux problème, car, pour un politicien, la distinction ne se fait pas entre stratégie et opérationnel, mais entre politique et non – ou plutôt pas encore politique. En effet «politique» et «stratégique» ne sont pas des notions identiques comme le suggéraient les recettes du management privé. En réalité des questions purement opérationnelles peuvent parfaitement devenir des questions hautement politiques. De plus, les quelques politiciens qui étaient motivés par la NGP se sont eux-mêmes plutôt vu comme des managers et non pas comme des politiciens, entrant de ce fait en conflit avec les administrateurs d'une part et avec les parlementaires d'autre part. Ces derniers ont alors vu ce rôle managérial de l'exécutif d'un mauvais oeil, ce qui les a incités à des contrôles parlementaires supplémentaires. Aussi, les partis politiques ont créé un débat



idéologique autour de la NGP, alors que cette dernière se voulait précisément a-idéologique: pour la gauche, qui aurait naturellement dû adopter la NGP (car elle promettait un Etat plus performant), cette dernière constituait le début de la privatisation de l'Etat, alors que pour la droite, la NGP n'allait pas suffisamment loin sur le chemin de la dérégulation, de la privatisation et de la diminution du rôle de l'Etat.

- Mais ma principale critique s'adresse aux *académiques* qui n'étaient clairement pas à la hauteur de leur tâche: tout d'abord, ils auraient dû voir les contradictions inhérentes à la NGP, telles que développées dans la section précédente. Ainsi, ils auraient dû voir que le management par objectifs est bien plus qu'un défi culturel pour une administration publique; plutôt il s'agit d'une mise en question de l'identité même d'une administration publique. Ils auraient dû voir que la distinction entre stratégie et opérationnel ne pouvait pas s'appliquer à la relation entre politique et administration. Et ils auraient dû voir qu'une relation contractuelle, aussi faible soit elle, est en contradiction avec la logique de l'implémentation d'une politique publique. Finalement, ils auraient dû voir que le travail de l'administration n'est pas simplement un travail de service au client, mais également un travail de formulation des politiques publiques et de régulation. La plupart des académiques pensaient la NGP comme un simple transfert des méthodes du management privé vers le secteur public. Alors, qu'en fait, il s'agissait d'une véritable construction intellectuelle et théorique à l'interface entre la science du management et la science politique, entre la logique du marché et la logique des politiques publiques. Masi les académiques ont été incapables de relever ce défi, et ceci à mon avis pour trois raisons: la science politique a simplement rejeté la NGP pour des raisons idéologiques et a refusé de se confronter à ses idées; les académiques issus des business schools ont simplement vu dans la NGP une nouvelle opportunité d'étendre leur marché et n'étaient pas prêts à réviser certains de leur concepts dans ce nouveau contexte public; et la science administrative, discipline a-intellectuelle par excellence, n'a simplement pas compris le défi.

En conclusion, on peut dire que la NGP a échoué non pas par manqué de volonté des administrateurs publics, ni encore par manqué de vision des politiciens. Plutôt,

elle a échoué par manqué de conceptualisation intellectuelle sérieuse de la part des académiques qui n'ont pas su comprendre et encore moins relever le défi qui leur a été posé. Toutefois, ce défi n'a pas disparu.

### Et la suite?

En effet, 20 ans après le début de la NGP les défis sont toujours là. Les réformes sont plus nécessaires que jamais, mais du temps précieux a été perdu. L'Etat continue à perdre du terrain vis-à-vis du secteur privé, notamment des multinationaux, qu'il ne sera bientôt plus en mesure de réguler. Les ressources financières et humaines de l'Etat s'amenuisent au fur et à mesure que la globalisation progresse et met les Etats, les régions, voire les villes en concurrence les uns avec les autres. Et, parallèlement à l'affaiblissement et au manque croissant de pertinence des Etats, leur légitimation aux yeux des citoyens diminue, ce qui constitue à mon avis le défi le plus sérieux et pour les politiciens et pour l'administration publique aujourd'hui.

A cela se rajoute, depuis une dizaine d'années, le défi des technologies de l'information et de la communication (TICs). En effet, les TICs imposent une nouvelle relation entre citoyens, administration et politiciens, à savoir une relation plus immédiate, plus interactive, et plus participative. Si la globalisation avait défié la fourniture des services publics (défi auquel la NGP était censée constituer une réponse), les TICs vont maintenant défier la formulation même des politiques publiques ainsi la régulation même des affaires publiques, défis quasiment insurmontables au vu de la modernisation à mon avis trop lente de l'Etat ces dernières 20 années.



# 15 Jahre NPM in Kantonen

Dr. Dr. h. c. Barbara Haering, econcept AG

**Beschleunigte und verdichtete globale Austauschprozesse sowie komplexer werdende Gesellschaften liessen in den 90er Jahren in vielen Ländern weltweit den Ruf nach Anpassungen staatlicher Aufgaben und Strukturen laut werden. Auch in der Schweiz verlangte die Politik die Liberalisierung und Privatisierung staatlicher Aufgaben und zudem interne Reformen der Verwaltungstätigkeit. Unter den Titeln der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» oder des «New Public Managements» wurde eine verstärkt outputorientierte Steuerung der Verwaltungstätigkeit gefordert – verbunden mit dem Ziel verbesserter Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltungen.**

## Kantone als Pioniere

Rückblickend kann festgehalten werden, dass die Kantone bei der Einführung outputorientierter Verwaltungsführung in der Schweiz Pionierfunktion übernahmen. So wurden bisher in 15 Kantonen entsprechende Verwaltungsreformen in unterschiedlichem Ausmass durchgeführt.<sup>1</sup> Der Bund folgte mit dem Projekt «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» (FLAG). In den Gemeinden, mit ihren stark operativen Aufgaben und einer wenig professionalisierten Politik, setzten sich die Reformen jedoch kaum durch. Neben Reformprojekten, die institutionenbezogen ganze Verwaltungen oder Teile davon umfassten, fanden entsprechende Systemwechsel auch in spezifischen Sachpolitiken statt.<sup>2</sup>

Das System der direkten Demokratie führt dazu, dass die Schweizer Politik hohe Legitimations- und Konsensbedürfnisse hat. Eine breite politische Abstützung ist deshalb entscheidend für den nachhaltigen Erfolg von Reformprojekten. Es ist in der Schweiz daher typisch, Politikreformen über Pilotphasen samt Evaluationen schrittweise einzuführen.<sup>3</sup> So wurden auch die kantonalen NPM-Reformen im Rahmen von Pilotphasen mit einer beschränkten Anzahl Verwaltungseinheiten erprobt. Die Versuche waren jeweils geknüpft an die

Auflage einer potenziellen Reversibilität. Externe Evaluationen systematisierten die Erfahrungen aus diesen Pilotphasen und dienten sowohl der politischen Abstützung der Reformen als auch der Systemanpassungen mit Blick auf eine anschliessend flächendeckende und gesetzlich geregelte Einführung der NPM-Reform. Wie solche grundlegenden Systemübergänge optimal gestaltet werden können, bleibt allerdings Gegenstand von Diskussionen. Einerseits ist ein gleichzeitiges Bestehen von traditionellen und neuen Systemelementen der Verwaltungssteuerung aufgrund ihrer unterschiedlichen Grundgedanken und Abläufe schwierig; andererseits ermöglicht ein schrittweiser Umbau Flexibilität und Optimierungen der neuen Instrumente.

## Zielsetzungen und Steuerungsinstrumente

Allen Reformprojekten gemeinsam war das grundlegende Ziel einer verstärkten Ziel-, Wirkungs- und Leistungsorientierung der Verwaltungsführung. Output- statt wie bisher input- respektive kostenorientiert sollte die Steuerung der Verwaltungstätigkeit zukünftig sein. Zusätzlich wurden die Trennung von strategischer und operativer Führung sowie eine verbesserte Kunden/innen- und Bürger/innennähe der Verwaltungstätigkeit als wesentliche Elemente der Reformen postuliert. Auch bezüglich der neuen Steuerungsinstrumente waren und sind die kantonalen NPM-Projekte vergleichbar: Ein «Aufgaben- und Finanzplan» als kohärentes Instrument der politischen Planung verbindet die Finanz- und Leistungsseite der Verwaltungstätigkeit. Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets übersetzen die übergeordneten Zielvorgaben auf die nächsttiefere Verwaltungsebene. Unterschiedlich sind die kantonalen Aufgaben- und Finanzpläne bezüglich ihrer Gliederung (Direktionen, Produktgruppen, Leistungsgruppen) sowie des Detaillierungsgrads der Aufgabenbeschreibungen. Unterschiede liegen zudem darin, ob die Globalbudgets den Verwaltungseinheiten volle Flexibilität bezüglich der Mittelverwendung geben –

oder aber weiterhin mit einem Stellenplan verknüpft bleiben, der diesbezüglich Grenzen setzt.

Flächendeckende Einführungen von NPM fanden in elf Kantonen, eine partielle in vier Kantonen statt. Eine partielle Einführung bedeutete dabei entweder die Einführung der outputorientierten Verwaltungsführung nur in ausgewählten Verwaltungseinheiten, oder aber die flächendeckende Umsetzung einzelner Elemente wie Leistungskataloge oder Leistungsaufträge mit Globalbudgets ohne vollumfängliche Verknüpfung der Aufgaben- und Finanzplanung.

## Positive Gesamtbilanz

Allgemeines Fazit zu den NPM-Reformen in den Kantonen ist, dass sich das neue Steuerungsinstrumentarium bewährt. Es ermöglicht eine klare Verwaltungsführung und ein zielführendes Controlling. Das neue System führt zu einer höheren Transparenz der Verwaltungsarbeit, wird aber auch als kompliziert und aufwändig beurteilt. Die Verwaltungen beurteilen positiv, dass die neuen Globalbudgets ihre Handlungsspielräume vergrössern, indem sie den Verwaltungseinheiten einen flexiblen und zielgerichteten Mitteleinsatz ermöglichen. Auch das Instrument der Leistungsvereinbarung wird generell positiv bewertet. Die aufwändige Berichterstattung und das vermehrte Controlling werden zwar als Belastungen wahrgenommen; sie geben aber den Verwaltungskader einen verbesserten Einblick in die Arbeiten ihrer Verwaltungseinheiten. Und selbst dort wo Kritik geäussert wird, möchte niemand zur traditionellen Verwaltungsführung zurückkehren, denn die zentralen Elemente der Verwaltungsreformen – das Führen mit Zielen, die koordinierte Steuerung von Leistungen und Finanzen, Globalbudgets sowie die verbesserten Planungsmöglichkeiten – finden starke Unterstützung. Auch für Parlamente eröffnen sich mit NPM neue Möglichkeiten: Ihr Einfluss auf die mittelfristige politische Planung wird ausgebaut. Zudem erhalten sie zusätzlich zur Budgetsteuerung direkte und/oder

<sup>1</sup> econcept AG evaluierte in den letzten zehn Jahren folgende kantonalen NPM-Reformen: Pilotphase WOV Kanton Aargau (1999); WOV im Kanton Luzern (2000); Wif! Kanton Zürich (2001); GRiforma (2002); Einführungsphase WOV Kanton Aargau (2008); NEF Kanton Bern (2010). Zudem führte econcept in den Jahren 2008 und 2010 interkantonale Vergleiche zu NPM durch, welche auch Kantone ohne NPM-Reformen einbezogen.

<sup>2</sup> So beispielsweise mit der neuen programmorientierten Subventionspolitik des Bundes, die in der Folge der Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs (NFA), für die Verbundaufgabe der Umweltpolitik mit Pilotprojekten in verschiedenen Kantonen erprobt und ab 2008 flächendeckend eingeführt wurde.

<sup>3</sup> Typische Beispiele dazu sind Schulreformen in Gemeinden und Kantonen oder aber die Einführung der neuen Drogenpolitik auf Bundesebene in den 90er Jahren.



indirekte Interventionsmöglichkeiten auch auf die Leistungsseite der Verwaltungstätigkeit. Nach Einschätzung der befragten Kantonsparlamentarier/innen nimmt die Arbeitsbelastung mit NPM-Reformen zu. Grund für diese Zunahme sind allerdings nicht nur die neuen Steuerungsinstrumente; sondern ebenso die Einführung ständiger Kommissionen. Komplexität der Geschäfte und Arbeitsbelastung der Parlamentarier/innen nehmen gemäss Befragungen jedoch auch in Kantonen ohne NPM zu. Die tatsächliche Wirkung einer NPM-Reform auf die Arbeitsbelastung der Parlamentarier/innen ist somit nur schwer abzuschätzen.

### Lessons learnt

Aufgrund der von econcept evaluierten kantonalen NPM-Projekten lassen sich überdies folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- **Politischer Lead zentral:** Eine erfolgreiche und nachhaltige Verwaltungsreform ist auf eine aktive und engagierte politische Führung durch die (kantonale) Exekutive angewiesen. Dies nicht zuletzt, um die Durststrecken der Reformen bewältigen zu können. Regelmässige Information aller Beteiligten und insbesondere der Parlamentarier/innen über den Stand der Reformen ist ebenfalls unabdingbar. Je grösser der Einbezug der Betroffenen in den Reformprozess, umso einfacher gestaltet sich der Übergang zur neuen Steuerungssystematik.
- **Unterschiedlich starke Auswirkungen:** Einführung und Ausgestaltung der neuen Verwaltungsführung gehen mit neuen Einflussmöglichkeiten für Verwaltung, Exekutive und Legislative einher. Exekutive und Legislative erhalten mehr Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten auf strategischer Ebene. Verwaltungen werden grössere Handlungsspielräume auf operativer Ebene zugesprochen. In der Bilanz ist allerdings festzustellen, dass die Reformen einen direkteren Einfluss auf die operativen Tätigkeiten der Verwaltungseinheiten haben als auf die strategische Steuerung. Verwaltungen nutzen ihre neuen Instrumente und Optionen besser als die politische Führung die ihren. Dies hat seine Gründe: Die Steuerungsinstrumente von NPM greifen insbesondere dort, wo Führung auf verbindliche

Linienfunktionen, Hierarchien und längerfristig angelegte Prozesse aufbauen kann. Die politischen Sphären der Exekutiven und Legislativen unterliegen einer anderen Logik. Sie sind stärker auf politische Aktualität, auf Abstimmungstaktik sowie auf elektorale Interessen ausgerichtet – Beweggründe, die einem systematisch strategisch ausgerichteten Handeln nicht dienlich sind.

- **Politisch/strategisch versus operativ/betrieblich:** Die Reformen streben eine Entflechtung von politischen/strategischen und betrieblichen/operativen Verantwortlichkeiten an. Eine vollständige Entflechtung ist aber nicht möglich – und dies insbesondere angesichts schwieriger Definitionsfragen. Was der einen Führungsebene als operativ erscheinen mag, kann von der über- oder untergeordneten Ebene als von strategischer Bedeutung eingeschätzt werden.<sup>4</sup> Die Übergänge sind fließend. Der Fokus sollte deshalb weniger auf diese Unterscheidung gelegt werden, als vielmehr auf klar abgegrenzte und kommunizierte Zielsetzungen und Verantwortlichkeiten.
- **Optimale Zielvorgaben für die Verwaltungseinheiten:** Eine zielorientierte Steuerung bedingt Einigkeit auf der Zielebene. Im Rahmen der Reformprojekte zeigt sich oft, dass Ziele nur implizit, nicht aber explizit gesetzt und Zielkonflikte nicht ausdiskutiert sind. Das Formulieren von Wirkungs-, Leistungs- und Qualitätszielen stellt deshalb immer wieder einen spannenden Prozess dar. Die prioritären Aufgaben der Verwaltungseinheiten werden dabei in einem Gesamtkontext thematisiert, der über die unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen der einzelnen Tätigkeiten hinausgeht. Die Herausforderung liegt allerdings darin, Kohärenz zwischen den Zielebenen zu finden sowie Beurteilungskriterien und Messgrössen zu definieren, die die Zielerfüllung optimal abbilden und sich überdies für Zielvorgaben (Sollwerte) eignen, ohne falsche Anreize zu setzen. Erfahrungsgemäss macht es überdies nur in Ausnahmefällen Sinn, auf der übergeordneten Wirkungsebene Zielvorgaben mit Sollwerten festzulegen, da die Wirkungszusammenhänge der Verwaltungstätigkeit komplex sind und viele exogene Einflussfaktoren mitspielen. Zudem treten die umfassenden Wirkungen (outcome<sup>5</sup>) staatlicher Tätigkeit in

der Regel erst zeitverzögert ein. Auf der Ebene der konkreten Leistungsziele sind jedoch Kriterien und Messgrössen zur Beurteilung der Zielerfüllung möglich – und dies oft nicht nur mit Blick auf die eigentliche Leistung (output), sondern oft auch bezüglich ihrer kurzfristigen Wirkung (impact). In jedem Fall ist es wichtig, Leistungsziele mit Beurteilungskriterien und Messgrössen zu verknüpfen, um die Diskussion der Zielerreichung verbindlich zu gestalten.

- **Kulturwandel notwendig:** Die Entflechtung von politisch/strategischer und betrieblich/operativer Steuerung sowie der Übergang von einer input- zu einer outputorientierten Steuerung stellen markante Systemwechsel der Verwaltungsführung dar, die das Zusammenwirken aller Beteiligten verändern. Dies bedingt die Bereitschaft, die eigenen Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Rollen zu hinterfragen.<sup>6</sup> Ein solcher Kulturwandel benötigt Zeit. Unterstützend wirken dabei regelmässige Schulungen, denn gute Kenntnisse der Steuerungsinstrumente und ihrer Anwendungsmöglichkeiten stärken die Vertrautheit im Umgang mit den neuen Aufgaben und Instrumenten.
- **Schwierige Nahtstelle zu den Parlamenten:** Die Einarbeitung in das neue Steuerungssystem stellt für Parlamentarier/innen einen grossen Aufwand dar, denn die Berichterstattung aus der Verwaltung wird umfangreicher. Zwar werden die Parlamente dadurch über die Arbeit der Verwaltung besser informiert, als dies mit der traditionellen Verwaltungsführung möglich war/ist; gleichzeitig monieren Milizparlamentarier/innen, dass sie infolge fehlender zeitlicher Ressourcen nicht in der Lage seien, die neue Informationsfülle zu verarbeiten. Überdies erweist sich das Umdenken von konkreten operativen Themen zu strategischen und damit eher abstrakten Fragestellungen sowie der Schrittwechsel von der input- zu outputorientierter Steuerung für Parlamentarier/innen als anspruchsvoll. Zudem sind diese Veränderungen der parlamentarischen Tätigkeit elektoral undankbar, da eine langfristig zielorientierte Politik auf strategischer Ebene der breiten Öffentlichkeit schlechter vermittelbar ist als aktuelle Einzelfragen oder Kostenkonsequenzen. Somit findet die parlamentarische Steuerung auch in Kantonen mit integrierter Auf-

<sup>4</sup> Ein plakatives Beispiel dafür ist auf Bundesebene die Frage der Beschaffung von Kampfflugzeugen. Theoretisch kann der Grundsatzentscheid für oder gegen neue Kampfflugzeuge als strategisch bezeichnet werden und die Fragen der Typenwahl und des/der Lieferanten/in als operativ. Demgegenüber kann ebenso argumentiert werden, dass beim Kauf von Kampfflugzeugen die Wahl des/der Lieferanten/in und damit die langfristige Bindung an einen Lieferstaat sicherheitspolitisch von grösster Bedeutung ist.

<sup>5</sup> Die Begriffe «outcome» und «impact» werden je nach Tradition auch umgekehrt verwendet.

<sup>6</sup> So verzichtet beispielsweise eine outputorientierte Subventionierung auf eine projektbezogene (Kosten-) Überprüfung und entsprechende projekbezogene Finanzierungsentscheide. Dies verlangt partnerschaftliches Vertrauen in die operative Verantwortung der untergeordneten Verwaltungs- oder Staatsebene.



gaben- und Finanzplanung immer noch primär über die Finanzen und nicht über Leistungen und Produktgruppen statt. Dies liegt teilweise auch am hohen Detaillierungs- und Komplexitätsgrad der neuen Steuerungsinstrumente.

### **Zum Abschluss**

Professionalisierung und Dynamisierung der Verwaltungen haben Auswirkung auch auf das Gleichgewicht der Macht zwischen Verwaltung, Exekutive und Legislative. Doch während sich die kantonalen Verwaltungen in den letzten 15 Jahren erfolgreich modernisierten, lassen die Reformen in der Politik noch auf sich warten. Die Führungsfähigkeit der Exekutiven muss gestärkt und Parlamente professionalisiert werden. Die Politik muss lernen, strategischer zu führen und gleichzeitig der Verwaltung grössere und längerfristig verbindliche Handlungsspielräume zu geben. Nur so kann das politische Gesamtsystem von den Optionen der Reformen profitieren.



# NPM – Erfahrungsbericht aus dem Kanton Bern

Gerhard Engel, stv. Generalsekretär, Finanzdirektion Kanton Bern

**Die im Jahr 2005 im Kanton Bern eingeführte Neue Verwaltungsführung (NEF) hat laut einer unabhängigen Überprüfung die Hauptzielsetzung einer ausschliesslichen Steuerung der staatlichen Aufgaben und Leistungen über Leistungs- und Wirkungsziele nicht erfüllt. Politische Steuerungsimpulse vom Grossen Rat und vom Regierungsrat erfolgen nach wie vor ausschliesslich mit den traditionellen Instrumenten. NEF wird von den beteiligten Akteuren als zu theoretisch konzipiert und im politischen Führungsalltag als kaum anwendbar beurteilt. Der Regierungsrat will im Rahmen des Projekts Evaluation NEF die Schwachstellen soweit möglich beseitigen und NEF mit vertretbarem Aufwand vereinfachen.**

## Breite Einführung von NEF im Jahr 2005

Das Projekt «Neue Verwaltungsführung NEF 2000» im Kanton Bern wurde 1994 als Reformvorhaben vom Regierungsrat mit dem Gedanken initiiert, neue Formen des staatlichen Handelns nach den Prinzipien des «New Public Management» in der Berner Kantonsverwaltung zu erproben. Dazu wurden Pilotprojekte durchgeführt. Im Jahr 2005 führte der Kanton Bern NEF flächendeckend ein. Mit NEF erfolgte unter anderem eine Gliederung der staatlichen Aufgaben in rund 400 Produkte und 100 Produktgruppen. Weiter wurden die staatlichen Leistungen mit den Finanzen verknüpft und es wurde eine Betriebsbuchhaltung eingeführt. Steuerungsimpulse des Grossen Rates oder des Regierungsrates sollten gemäss NEF-Konzeption nicht mehr primär über die Zuteilung von Ressourcen (finanzielle Mittel, Personal), sondern durch die Festlegung von Leistungs- und Wirkungsvorgaben erfolgen.

## Evaluation von NEF

Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) gibt vor, dass sowohl der Regierungsrat als auch das Büro des Grossen Rates bis spätestens im Jahr 2013 eine kritische Gesamtwürdigung des neuen Steuerungsmodells vorzunehmen und dem Parlament entsprechend Bericht zu erstatten haben. Im Zuge dieser Evaluation hat der Regie-

rungsrat im Jahr 2010 die econcept AG, Zürich, mit einer Befragung aller beteiligten Akteure – Grosser Rat, Finanzkommission, Oberaufsichtskommission, Regierungsrat und Verwaltung – beauftragt. Ebenfalls wurde NEF mit den Steuerungssystemen in anderen Kantonen verglichen.

## NEF hat ursprüngliche Erwartungen nicht erfüllt

Die Befragung vom Herbst 2010 hat gezeigt, dass NEF in seiner ursprünglichen angedachten Konzeption die Erwartungen nicht erfüllt hat. Weder auf Stufe des Grossen Rates noch auf der Ebene des Regierungsrates erfolgt die Steuerung der Leistungen und Finanzen über Produktgruppen bzw. die ihnen zu Grunde liegenden Leistungs- und Wirkungsziele. Politische Steuerungsimpulse erfolgen nach wie vor ausschliesslich mit den traditionellen Steuerungsinstrumenten wie Motionen, Postulate, Gesetzgebungsverfahren, Sachplanungen oder Fachstrategien. Die finanzielle Steuerung findet primär über die aggregierten Grössen im kantonalen Haushalt wie Saldo Laufende Rechnung, Nettoinvestitionen, Finanzierungssaldo, Personalaufwand, Sachaufwand oder Steuern statt.

Die Befragten erachten NEF in seiner Grundkonzeption als zu theoretisch konzipiert und im politischen Führungsalltag als kaum anwendbar. Die angestrebte Trennung zwischen operativer und strategischer Steuerung – ein zentrales Element der Philosophie von NEF – ist im politischen Alltag nicht umsetzbar, da vermeintlich operativen Entscheiden oft auch eine strategische politische Bedeutung zukommt. Hinzu kommt, dass sich das Parlament mit der Aufgabe der Strategidefinition allein nicht zufrieden gibt, sondern auch operativ auf den Aufgabenvollzug Einfluss nehmen will.

## NEF aus Sicht der Mitglieder des Parlamentes

Die Grossratsmitglieder äussern unterschiedliche Haltungen gegenüber NEF: rund ein Drittel der antwortenden Grossratsmitglieder erachten NEF grundsätzlich für die Verwaltungsführung geeignet, rund ein Drittel sind neutral gegenüber NEF eingestellt und rund ein Drittel der Ant-

wortenden eignet sich NEF grundsätzlich nicht zur Führung der Verwaltung. Insgesamt zeigt sich, dass die Beurteilung der Auswirkungen von NEF durch Grossratsmitglieder, die bereits vor 2005 Mitglied des Grossen Rates waren, eher kritischer ausfällt als die Beurteilung der übrigen Grossratsmitglieder.

## NEF aus Sicht der parlamentarischen Kommissionen

Die Gesamtbeurteilung von NEF durch die Mitglieder der *Finanzkommission (FIKO)* ist unterschiedlich. Zwar werden Vorteile von NEF erkannt, doch wurden grössere Erwartungen in das neue Steuerungsmodell gesetzt. Die Mitglieder der FIKO unterstreichen insbesondere die erhöhte Transparenz und bessere Information gegenüber dem früheren Modell der Verwaltungsführung als positiv. NEF trage auch dazu bei, dass sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in der Politik das Bewusstsein für Prioritäten geschärft werde. NEF weise aber auch Nachteile gegenüber dem früheren Steuerungsmodell auf: Die Vielfalt der Indikatoren stelle hohe Anforderungen an Milizparlamentarier/innen, oft seien Indikatoren nicht nachvollziehbar oder unklar formuliert, die Steuerung und Beeinflussung der Verwaltungsleistungen und ihrer Ergebnisse über Indikatoren sei schwierig.

Die Mitglieder der *Oberaufsichtskommission (OAK)* schätzen die Bedeutung von NEF für ihre Arbeit insgesamt als gering ein. Sie sind der Ansicht, dass sich ihre Arbeit mit der Einführung von NEF kaum geändert habe. Für die Arbeit der OAK sei vor allem die mit der Parlamentsreform eingeführte Trennung von Oberaufsicht und Steuerung relevant. Aus Sicht der OAK finde die politische Steuerung nach wie vor über den Input statt; der Kanton Bern habe längst auf ein «NEF light» umgestellt. Für die Arbeit der OAK seien insbesondere die Produktgruppen zu gross. Die Bedeutung von NEF für die Verwaltung können die Mitglieder der OAK kaum abschätzen. Sie gehen allerdings davon aus, dass die Relevanz von NEF für die Verwaltung höher sei als für den Grossen Rat. Die mangelhafte Umsetzung von NEF sei auch auf beschränkte Ressourcen zurückzuführen. Für eine professionelle Herangehensweise würden die Parlamentarier/innen mehr zeitliche und finanzielle Ressourcen benötigen. Auch



sei die Schulung der Grossräte/innen zu NEF unzureichend gewesen; diesbezüglich bestehe Nachholbedarf. Die Mitglieder der OAK sind der Ansicht, dass eine Optimierung von NEF laufend stattfinden sollte. Dabei wären Inputs der OAK und des Grossen Rates zu berücksichtigen.

### Trotzdem: NEF hat auch positive Aspekte

Trotz aller Kritik hat NEF auch positive Aspekte: Die Gliederung der staatlichen Leistungen in Produkte und Produktgruppen sowie die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen hat gemäss Beurteilung der Befragten zu einer ganz wesentlichen Erhöhung der Transparenz des staatlichen Handelns geführt. Im Vergleich zum traditionellen Führungssystem stehen mehr Steuerungsinformationen zur Verfügung. Ob diese dann auch genutzt werden, ist allerdings eine andere Frage.

### Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen

Der Regierungsrat hat im Juni 2011 von den Ergebnissen der Befragungen Kenntnis genommen. Er hat die Finanzdirektion beauftragt, für die weiteren Arbeiten eine Projektorganisation einzusetzen, in deren Gesamtprojektausschuss je eine Vertretung sämtlicher Direktionen und des Sekretariats der Finanzkommission Einsitz nahm.

Für den Regierungsrat stand weder eine aufwändige Weiterentwicklung noch eine Rückkehr zum alten System eine sinnvolle Option dar. Vielmehr ging es bei den Arbeiten darum, die Schwachpunkte von NEF mit verhältnismässigem Aufwand zu beheben und das System zu optimieren bzw. zu vereinfachen.

### Weiterentwicklung zu «NEF-optimiert»

Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Regierungsrats bearbeitete der Gesamtprojektausschuss diverse Themenfelder. Im Zentrum stehen folgende Optimierungsvorschläge:

- Die Anzahl der Produktgruppen soll reduziert werden.
- Auf der Ebene der Produktgruppen sollen die Leistungs- und Wirkungsziele sowie die dazugehörigen Indikatoren mit Soll- und Ist-Werten durch allgemein verständliche Leistungsinformationen ersetzt werden.
- Das Deckungsbeitragsschema, welches die finanziellen Ergebnisse einer Pro-

duktgruppe ausweist, soll vereinfacht werden.

- Der Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie der Geschäftsberichts mit Jahresrechnung sollen entschlackt und neu gestaltet werden.

Die Ergebnisse der Evaluation und die Optimierungsvorschläge werden in einem Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zusammengefasst. Dieser Bericht wird zusammen mit einer Vorlage zur Änderung des FLG voraussichtlich im September 2012 in die Vernehmlassung geschickt. Die Beratung im Parlament findet im Jahr 2013 statt. Die Änderungen sollen auf den 1. Januar 2015 in Kraft treten.

### Parlamentsrechtsrevision

Die Totalrevision der Grossratsgesetzgebung wurde im Kanton Bern im Jahre 2010 durch zwei Motionen der OAK angestoßen. Mit der Totalrevision sollen die Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe im Parlament klarer abgefasst und dem heutigen «Standard» entsprechend festgelegt werden. Ziel ist eine moderne Gesetzgebung, die einen effizienten Ratsbetrieb sicherstellt und das Parlament gegenüber der Regierung und Verwaltung stärkt.

Die Voranalyse von econcept lieferte der Kommission Parlamentsrechtsrevision wichtige Hinweise zu Fragen der Steuerung der Aufgaben und Finanzen unter NEF sowie dem Kommissionensystem. In diesem Zusammenhang sind gemäss Vernehmlassungsvorlage vom 30. April 2012 folgende vorgesehenen Neuregelungen von Bedeutung:

- *Erweiterte Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates auf den Aufgaben- und Finanzplan:* Neu soll der Aufgaben- und Finanzplan dem Grossen Rat anstatt zur Kenntnisnahme zur Genehmigung unterbreitet werden. Nicht genehmigte Teile des Aufgaben- und Finanzplans sind dem Grossen Rat innert sechs Monaten erneut zur Genehmigung zu unterbreiten.
- *Auftrag wird durch Finanzmotion ersetzt:* Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat zu Gestaltung und Inhalt von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und Geschäftsbericht Aufträge erteilen. Dieses bis heute wenig genutzte Instrument soll durch die Finanzmotion ersetzt werden. Mit dieser wird der Regierungsrat oder die Justizleitung beauftragt, finanzseitig geforderte Massnahmen im Voranschlag oder Aufgaben-/Finanzplan zu ergreifen. Beschliesst der Grosse Rat eine Finanzmotion zum Aufgaben- und Finanzplan, haben Regierungsrat oder Justizleitung mit dem folgenden Aufgaben- und Fi-

nanzplan zu berichten, wie sie die Motion umgesetzt haben. Weichen sie davon ab, haben sie dies in diesem Aufgaben- und Finanzplan gründlich zu begründen. Die Finanzmotion muss innert zweier Monate beantwortet werden und wird wie der heutige Auftrag von der Finanzkommission oder, betreffend das Budget der Justiz, von der Justizkommission vorberaten.

- *Einführung von ständigen Sachbereichskommissionen:* Neben den drei bestehenden Aufsichtskommissionen (Finanzkommission, Oberaufsichtskommission und Justizkommission) sollen neu vier ständige Sachbereichskommissionen geschaffen werden: Bildungs- und Gesundheitskommission (BiK), Gesundheits- und Fürsorgekommission (GFK), Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) sowie Sicherheitskommission (SiK).

Das totalrevidierte Grossratsgesetz soll auf den 1. Januar 2014 in Kraft treten.



# WoV im Kanton Solothurn – Stand und Ausblick

Fritz Brechbühl, Ratssekretär, Kantonsrat Solothurn

**Im Kanton Solothurn wurde die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) primär mit Blick auf zwei Ziele eingeführt: Einerseits sollte auf der politischen Ebene die strategische Führung gestärkt, andererseits die Verantwortung für die Leistungserbringung an die Verwaltung delegiert werden<sup>1</sup>. Mit anderen Worten sollte sowohl für das Parlament als auch für Regierung und Verwaltung eine Win-Win-Situation geschaffen werden, die beide Seiten je in ihren ureigenen Kompetenzbereichen stärken sollte. Nachdem WoV mittlerweile seit mehreren Jahren definitiv eingeführt ist, hat sich die parlamentarische Geschäftsprüfungskommission (GPK) Gedanken zur praktischen Arbeit und insbesondere zu den parlamentarischen Möglichkeiten und Instrumenten unter den WoV-Regeln gemacht. Sie ist zur Auffassung gelangt, dass es in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotenzial gibt und hat entsprechende Ideen entwickelt, die sie als Vorstösse im Rat einbrachte. Sie geht dabei davon aus, dass WoV in einem umfassenden Sinn zu verstehen ist und nicht auf betriebswirtschaftliche Aspekte beschränkt bleiben darf. Damit ist die Frage gestellt, ob WoV das ursprüngliche Ziel – Stärkung der strategischen Führung – erreicht. Aufgrund der vom Parlament erheblich erklärten Vorstösse erarbeitet derzeit eine Spezialkommission eine Teilrevision des Parlamentsrechts.**

## Ausgangslage

Vor der definitiven Einführung von WoV im Jahre 2005 wurde bereits ein Versuchsprojekt mit ausgewählten Ämtern und unter Einbezug des Parlaments durchgeführt. Die wissenschaftliche Evaluation dieses Projekts im Hinblick auf die definitive Einführung zeigte bereits, dass der Dialog zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung durch WoV verstärkt wurde. Das Vertrauen stieg und das Klima veränderte sich positiv. Am stärksten entwickelte sich die Beziehung zwischen den parlamentarischen Sachkommissionen und den WoV-Ämtern. WoV verbesserte die Information über die Ämter in Umfang, Gehalt und Vermittlung. In der Diskussion

der Kommissionen über die Leistungsaufträge intensivierte sich der Kontakt mit den WoV-Ämtern. Umgekehrt reagierten die WoV-Ämter konstruktiver auf die Anliegen des Kantonsrates als andere Ämter. Das Verhältnis zwischen den Kommissionen und der Verwaltung veränderte sich positiv. Diese Tendenz veranlasste die damalige WoV-Kommission des Kantonsrats einen Vorstoss einzureichen und darin den Regierungsrat aufzufordern, dem Parlament innerhalb von zwei Jahren die Rechtsgrundlagen für die dauerhafte Einführung von WoV vorzulegen.

Trotz dieser positiven Grundhaltung war die Stimmung aber nur vorsichtig optimistisch. Die Frage stand im Raum, ob das System miliztauglich sei. Die Information bilde eine Papierflut, die von vielen Ratsmitgliedern nicht zu bewältigen sei. Das Informationsgefälle zwischen Kommissionsmitgliedern und übrigen Ratsmitgliedern werde durch WoV verstärkt; es bestehe die Gefahr, dass zwei Klassen von Parlamentsmitgliedern entstünden. Noch wichtiger als der objektive Wissensunterschied sei dabei das Gefühl, von den Entscheidungszentren ausgeschlossen zu sein. Die Sachkommissionen rückten nämlich näher zur Verwaltung und begannen, vermehrt die Anliegen der ihnen zugeteilten Ämter zu vertreten. Diese Entwicklung ist zumindest teilweise durchaus gewollt: Wer die Verwaltung besser kennt, verfällt weniger in Pauschalurteile über sie. Allerdings bewegen sich die Sachkommissionen damit auf einem schmalen Grat und die Gefahr darf nicht übersehen werden, dass die nötige kritische Distanz zur Verwaltung unterschritten werden könnte. Die Finanzkommission behält nicht zuletzt deshalb im Budgetprozess eine Vorrangstellung. Es bleibt ihre Hauptverantwortung, für die Wirtschaftlichkeit im Umgang mit den Haushaltsmitteln zu sorgen. Da WoV das Budget um die Leistungsseite erweitert, erhöht es die politische Bedeutung des Budgetentscheids um diese Dimension. Die Spannung zwischen Sachkommissionen und Finanzkommissionen ist gewollt und entspricht dem Zweck der politischen Auseinandersetzung im Rat.

Das Parlament hat gelernt, mit den WoV-Instrumenten umzugehen. Es ist aber festzustellen, dass das Ratsplenum nur beschränkt bereit ist, sich auf die grundsätzliche bzw. strategische Ebene zu be-

schränken. Es besteht nur eine schwache Tendenz in Richtung einer verstärkt strategischen Ausrichtung der Ratsdebatten. Ein Grund dafür mag die Komplexität und Menge der zur Verfügung stehenden Informationen sein, die dazu führt, dass das eigentliche WoV-Geschehen eher in die Kommissionen verlagert wird, die zwar keine eigenen Kompetenzen haben, deren Anträge aber vom Plenum zumeist übernommen werden. Ein anderer Grund mag aber auch darin liegen, dass Politik – zumindest auf kantonaler Ebene – auch wesentlich von den Wechselwirkungen zwischen Wählerschaft und Gewählten geprägt wird. Die Ratsmitglieder fühlen sich den Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler verpflichtet, auch wenn diese Interessen nicht immer auf der obersten strategischen Ebene angesiedelt sind. Insofern ist der Umsetzung der WoV-Lehre wohl eine politisch motivierte Grenze gesetzt. WoV verändert auch kaum das Gefühl der Ratsmitglieder, gegenüber Verwaltung und Regierung im Nachteil zu sein. Einen Machtverlust hat das Parlament durch WoV allerdings nicht erlitten. Der Kompetenzverlust auf der Detailebene wird durch die Zunahme an neuen Instrumenten und Informationen aufgewogen. Die WoV-Instrumente gestatten es sowohl den Kommissionen als auch den einzelnen Ratsmitgliedern, mehr Einfluss auszuüben (Steuerung von Planung, Wirkung und Leistung statt nur von Finanzen). Dieses Mehr an Einfluss lässt sich aber nur dann auch tatsächlich konkretisieren, wenn entsprechender Aufwand insbesondere beim Studium der Globalbudgetvorlagen, der Semester und Jahresberichte und des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) betrieben wird – alles Dokumente, die im «alten» System nicht existierten.

In der Praxis zeigt sich, dass WoV hohe Anforderungen an die Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier stellt. Es war und ist nicht für alle gleichermaßen einfach, sich in Semester- und Jahresberichten bzw. Globalbudgets mit ihren globalisierten und abstrakten Finanz- und Kennzahlen zurecht zu finden. Indikatoren zu definieren, die sich auf der politisch-strategischen Ebene ansiedeln lassen und Erkenntnisse für die langfristige Steuerung über Gesetze liefern, ist eine grosse Herausforderung. Mit dem Berichtswesen ist das Parlament allerdings mehrheitlich

<sup>1</sup> Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 4. März 2003, RRB Nr. 2003/396; Seite 5



zufrieden. Im Rahmen jährlich durchgeführter Umfragen bei den Ratsmitgliedern äussert es sich bei einem durchschnittlichen Zufriedenheitsindex<sup>2</sup> mit Werten um 75 % als zufrieden mit Inhalt und Form der Berichte – darunter fallen der Geschäftsbericht des Regierungsrats, die Semesterberichte, der Voranschlag und der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan. Weniger überzeugend fällt die Beurteilung hinsichtlich der Miliztauglichkeit aus – hier gibt es nur Werte um 65 %. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Ratsmitglieder viel, für einige zu viel, Papier zugestellt erhalten und dass verknüpfte Informationen zum Teil über verschiedene Dokumente verteilt sind und deshalb mehr oder weniger mühsam zusammengesucht werden müssen.

Die GPK hat weder in formeller noch in inhaltlicher Hinsicht im Bereich des Berichtswesens (Semester- und Jahresberichte) oder bei den Globalbudgetvorlagen Korrekturbedarf angemeldet. Die Vermutung liegt nahe, dass das einerseits auf die relative Zufriedenheit mit den bestehenden WoV-Instrumenten zurückzuführen ist. Andererseits wurde WoV primär aus betriebswirtschaftlicher Optik entwickelt und das Parlament hat inzwischen gelernt, mit den entsprechenden Instrumenten umzugehen. Der Regierungsrat schrieb in seiner damaligen Botschaft an den Kantonsrat: «*Mit der versuchsweisen Einführung eines neuen Verwaltungsführungsmodells sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Verwaltung als modernes Dienstleistungsunternehmen funktionieren, kunden- und leistungsorientiert auftreten, aufgrund von Zielvorgaben und Wirkungskontrolle handeln und somit insgesamt die Effektivität und Effizienz der Verwaltung gesteigert werden kann. Nebst der Erprobung neuer Instrumente in der Verwaltungsführung sollten auch die entsprechenden Steuerungsinstrumente für das Parlament entwickelt werden.*»<sup>3</sup> Daraus wird ersichtlich, dass das Schwergewicht nicht in erster, sondern erst in zweiter Linie auf die politische Steuerung durch das Parlament gelegt wurde. Im Vordergrund standen die Steigerung von Effizienz und Effektivität der Verwaltung. Es ist deshalb kein Zufall, dass ausgerechnet in den Aktionsfeldern Handlungsbedarf erkannt wird, welche die politische Seite von WoV betreffen und die übergeordnet über die einzelnen Globalbudgets mit ihren Saldi und Indikatoren hinausgehen. Nach inzwischen etwas mehr als siebenjähriger Erfahrung mit der flächendeckend eingeführten WoV ortet die Geschäftsprü-

fungskommission Verbesserungspotenzial vor allem in den Bereichen:

- politische Planung;
- Steuerung und Aufsicht;
- Ablauf des Budgetprozesses;
- Akteneinsichts- und Informationsrechte der Ratsmitglieder;
- Mitwirkung in interkantonalen Angelegenheiten.

Damit wird das Solothurner WoV-Modell über die betriebswirtschaftlichen Aspekte hinaus um die politische Dimension erweitert.

## Revisionspunkte

### *Politische Planung*

Das geltende Recht kennt verschiedene Instrumente der politischen Planung, insbesondere den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) sowie den Legislaturplan. Der Legislaturplan ist eine Planung auf vier Jahre hinaus, der IAFP konkretisiert diesen jeweils rollend für ein Jahr. Der Legislaturplan enthält lediglich die politischen Schwerpunkte der Amtsperiode und wird nur alle vier Jahre aufgelegt; der IAFP soll eine Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklung in sämtlichen Aufgabenbereichen gewährleisten und eine Steuer- und Verschuldungsplanung enthalten. Beide Instrumente sind solche des Regierungsrats. Sie werden vom Kantonsrat aber formell zur Kenntnis genommen und das Parlament kann immerhin mit Planungsbeschlüssen<sup>4</sup> punktuell darauf Einfluss nehmen. Mit den erwähnten Instrumenten wird das Bedürfnis des Parlaments nach einer aktuellen Planung aber nicht abgedeckt. Bei längerfristigen Terminen, wie sie naturgemäss in der kantonalen Planung, insbesondere auch im Legislaturplan und im IAFP enthalten sind, nimmt die Planungssicherheit mit steigender Zeitdauer ab. Termine, Prioritäten, Herausforderungen und Handlungsschwerpunkte können sich ändern. Der IAFP ist jeweils schnell überholt und enthält aufgrund seiner Natur als übergeordnetes Instrument ohnehin nicht alle laufenden und geplanten (Rechtsetzungs) Projekte mit Eckterminen. Der Kantonsrat hat ein legitimes Interesse zu wissen, wann was auf ihn zukommt. Die GPK erachtet es gerade unter WoV-Aspekten als angebracht, zwischen Regierungsrat und Kantonsrat ein institutionalisiertes Kommunikationsgefäss in diesem Bereich einzurichten, weil es wichtig ist, dass die Organe des Kantonsrats über die Geschäftsplanung

des Regierungsrates und der Verwaltung informiert sind. Eine rollende Vorlagenplanung, die an Legislaturplan und IAFP anschliesst und regelmässig nachgeführt wird, würde ein solches Kommunikationsgefäss darstellen. Durch formalisierte periodische Information durch den Regierungsrat kann sichergestellt werden, dass sowohl der Kantonsrat als auch die Kommissionen und Fraktionen über verbesserte Planungsgrundlagen verfügen. Ausserdem würde mit dem vorgeschlagenen Instrument ein Gefäss geschaffen, im Rahmen dessen der Regierungsrat das Parlament auf einfache Weise über allfällige Verzögerungen und deren Gründe informieren könnte. Dabei geht es nicht darum, dem Parlament zusätzliche Instrumente zur Einflussnahme auf die Planung des Regierungsrats in die Hand zu geben. Das Instrument soll deshalb als reines Informationsinstrument konzipiert sein.

### *Steuerung und Aufsicht*

Das WoV-System hat unter anderem zum Ziel, die strategische Führung durch das Parlament zu stärken. Ein wichtiges Mittel, mit dem WoV-Ziele erreicht werden sollen, ist die Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen (d.h. der Entscheidung über das Was der Aufgabe und das Wie der Aufgabenerfüllung). Auf die parlamentarische Optik übertragen erfordert das «Was» den Blick für Gegenwart und Zukunft, das «Wie» jenen für die Vergangenheit, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Seit Einführung von WoV muss klarer zwischen vorwärts schauender Planung und rückwärts schauender Aufsicht bzw. Kontrolle unterschieden werden und darf nicht mehr alles unter den allgemeinen Begriff «Oberaufsicht» subsumiert werden. Die geltenden Bestimmungen zum Thema «Oberaufsicht» stammen noch aus Vor-WoV-Zeiten und tragen den seit Einführung von WoV veränderten Rahmenbedingungen von der Systematik und von der Terminologie her nicht Rechnung. Das spricht für eine entsprechend klarere Kompetenzzuteilung auf Kommissionsstufe.

Deshalb möchte die GPK, dass die Funktionen der Steuerung und der Aufsicht entflochten werden und die heute auf drei verschiedene Kommissionen verteilten Aufsichtskompetenzen gebündelt und die parlamentarische (Ober-)Aufsicht generell effektiver gestaltet wird. Die Finanzkommission soll von der klassischen Aufsicht im Sinne von «Kontrolle» entlastet und mit der umfassenden Planung und Steue-

<sup>2</sup> Zufriedenheitsindex ermittelt aufgrund einer sechsstufigen Skala von 0% bis 100%, wobei 0% = «trifft überhaupt nicht zu» und 100% = «trifft völlig zu»

<sup>3</sup> Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 4. März 2003, RRB Nr. 2003/396; Seite 9

<sup>4</sup> Mit dem Planungsbeschluss beauftragt der Kantonsrat den Regierungsrat zur Entwicklung einer Staatsaufgabe in bestimmter Richtung (Art. 73 Abs. 2 KV).



zung auf Ebene der Finanzen betraut werden. Die WoV-Instrumente auf Parlamentsebene, insbesondere die Semester- und Jahresberichte mit ihren Controllingdaten sowie die Auseinandersetzung in den Kommissionen und Ausschüssen mit den Globalbudgetvorlagen bringen den parlamentarischen Gremien mehr Einflussmöglichkeiten, führen aber auch zu mehr zeitlicher Belastung. Auch unter diesem Aspekt ist es angezeigt, dass sich die parlamentarischen Gremien auf ihre Kernfunktionen konzentrieren können und wo immer möglich Doppelspurigkeiten eliminiert werden.

#### *Ablauf des Budgetprozesses*

In Vor-WoV-Zeiten war für die parlamentarische Vorberatung des jährlichen Voranschlags einzig die Finanzkommission zuständig. Mit der Einführung von WoV hat sich das geändert. Die Planung und Budgetierung unter WoV erfordert ein Zusammenspiel von Legislaturplan, IAFP, Planungsbeschluss, Globalbudgets und Voranschlag. Dabei treffen unterschiedliche Fristigkeiten und Zeitabläufe aufeinander, insbesondere weil einerseits nicht «nur» der Voranschlag zu beraten ist, sondern auch die einzelnen Globalbudgets und dabei der sachliche Zusammenhang mit den anderen Planungsinstrumenten im Auge zu behalten ist. Zudem müssen konsequenterweise auch die Sachkommissionen je für ihren Zuständigkeitsbereich in den Budgetprozess integriert werden. Der Regierungsrat verabschiedet den Voranschlag und die Globalbudgetvorlagen wie im «alten» System Mitte September zuhanden des Kantonsrats und das Budget muss in der Dezember-Session des Parlaments beschlossen werden. Das heisst, dass der Budgetprozess auf Parlamentsebene wesentlich komplexer geworden ist, dafür aber nicht mehr Zeit zur Verfügung steht, was die Grenzen des im Milizsystem noch Bewältigbaren auslotet.

Im heutigen Betrieb existiert ein Differenzbereinigungsverfahren für den Fall, dass Sachkommission und Finanzkommission unterschiedliche Meinungen haben. Dabei können insbesondere die Sachkommissionen unter erheblichen Zeitdruck geraten. Ausserdem führt das heutige System dazu, dass ein Ratsmitglied im – allerdings seltenen – Extremfall eine Globalbudgetvorlage bis zu fünf Mal diskutieren muss (1. Beratung als Mitglied eines Ausschusses einer Sachkommission; 2. Beratung in der Sachkommission; 3. Wenn Differenz zur FIKO: nochmalige Beratung in der Sachkommission; 4. Wenn Differenz nicht ausgeräumt: Vertretung der Sach-

kommission in der FIKO-Sitzung; 5. Beratung im Kantonsrat). Das erscheint weder aus Sicht des Parlamentsbetriebs als effizient noch aus Sicht der Ratsmitglieder als miliztauglich, zumal parallel dazu auch die ordentlichen Geschäfte für die November- und für die Dezember-Session vorbereitet werden müssen. Dieses aufwendige Verfahren belastet im Übrigen auch die Verwaltung zusätzlich, die ebenfalls mehrmals zum gleichen Geschäft Stellung nehmen muss.

Weil davon auszugehen ist, dass sich Anfang und Ende des Budgetprozesses nicht wesentlich verschieben lassen, muss nach Möglichkeiten gesucht werden, den Budgetprozess auf Parlamentsseite innerhalb der zeitlichen Vorgaben zu verschlanken. Dabei wird überlegt, das nur für Globalbudgetvorlagen vorgesehene Sonderverfahren mit dem mehrmaligen Hin und Her zwischen den Kommissionen zu vereinfachen oder ganz abzuschaffen und auch Globalbudgetvorlagen wie «gewöhnliche» Kantonsratsvorlagen zu behandeln.

#### *Mitwirkung in interkantonalen Angelegenheiten*

Kooperation und grenzüberschreitende Zusammenarbeit werden immer wichtiger. Aufgaben, die bisher vom Parlament zu erfüllen waren, werden vermehrt auf interkantonaler Ebene gelöst, und werden dadurch weitgehend dem Einfluss des Parlaments entzogen. Dadurch findet eine gewisse Machtverschiebung vom Parlament zur Regierung statt, auch wenn der Regierungsrat nicht befugt ist, alle ausgehandelten Verträge formell abzuschliessen. Gerade mit Blick auf die angestrebte Wirkungsorientierung, möchte das Parlament aber nicht mehr darauf beschränkt bleiben, ein einmal vom Regierungsrat ausgehandeltes Vertragswerk nur noch durchwinken zu können.

Zwar enthält die Solothurner Verfassung schon seit Jahrzehnten einen Artikel, der die Mitwirkung des Parlaments in interkantonalen Angelegenheiten verankert<sup>5</sup>. Allerdings gibt es nirgends eine Konkretisierung dieses Artikels, was dazu geführt hat, dass er weitgehend toter Buchstabe geblieben ist. Deshalb soll dieser Artikel nun konkretisiert werden.

Der Regierungsrat ist in interkantonalen Angelegenheiten alleiniger Verhandlungspartner seitens des Kantons Solothurn und das Mitwirkungsrecht des Parlaments bedeutet nicht, dass dieses selber eine Verhandlungsdelegation bilden könnte oder Anspruch auf Entsendung von Parlamentsmitgliedern in die regierungsrätliche Verhandlungsdelegation hätte. Dem

Parlament soll aber ermöglicht werden, als politischer Ansprechpartner schon frühzeitig dem Regierungsrat zu signalisieren, wie es die zur Diskussion stehenden Fragen politisch gewichtet und ob und wie weit es die Absichten des Regierungsrats mitträgt. Von einer stärkeren Beteiligung des Parlaments können sowohl Kantonsrat als auch Regierungsrat profitieren: Der Kantonsrat, indem er früher und umfassender informiert wird und seinen Standpunkt einbringen kann, der Regierungsrat, indem er bereits in der Verhandlungsphase die Haltung des Parlaments kennt und somit aus einer breiter abgestützten Position verhandeln und auch die Gefahr minimieren kann, dass das Parlament am Ende dem Vertrag die Genehmigung verweigert. Deshalb soll ein innerkantonales Verfahren definiert werden, das den politischen Dialog zwischen Parlament und Regierung ermöglicht, bevor die Verhandlungen abgeschlossen sind und das Parlament nur noch global ja oder nein sagen kann.

#### **Fazit**

Das Parlament stellt das WoV-System trotz gewisser Vorbehalte hinsichtlich der Miliztauglichkeit nicht in Frage. Vielmehr hat es seinen Willen dokumentiert, das System, das bisher stark von betriebswirtschaftlichen Aspekten dominiert war, um die politische Dimension zu erweitern, indem es eine Reihe von entsprechenden Vorstössen der GPK überwiesen hat. Damit kommt eine neue Optik in das Solothurner WoV-Modell. Es wird sich allerdings noch weisen müssen, wie weit das Parlament gehen will, wenn es – voraussichtlich Ende 2012 – anhand der Vorlage der zurzeit mitten in der Arbeit steckenden Spezialkommission konkrete Umsetzungsbeschlüsse im Rahmen einer Änderung des Kantonsratsgesetzes und des Geschäftsreglements fasst.

<sup>5</sup> Art. 72: «Der Kantonsrat kann an der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate, die seiner Genehmigung unterliegen, teilnehmen.»



# SGP-Forum der Parlamentsdienste, 15. Juni 2012, Olten / SSP-Forum des Services parlementaires, 15 juin 2012, à Olten Verfahren und Abläufe in Parlamentsverwaltungen

Im Stadttheater von Olten wurden die Teilnehmenden vom Präsidenten des Stadtparlaments von Olten, Marcel Buck (SVP), begrüsst, indem er auch eine kurze Einführung über die Arbeitsweise seines Parlaments gab

*Moritz von Wyss*, Leiter Parlamentsdienste, Kantonsrat Zürich, *Igor Santucci*, Secrétaire général adjoint, Grand Conseil du Canton de Vaud und *Eva Gschwind*, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit Parlamentsdienst, Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, führten je mit einem Kurzreferat (siehe Thesen im Anhang) ins Tagungsthema ein. Anschliessend wurden diese Referate in Gruppen vertieft diskutiert und die Gesprächsergebnisse im Plenum zur Diskussion gestellt.

## Plenum

Die Thesen von Moritz von Wyss wurden offensichtlich kontrovers diskutiert, wusste Fritz Brechbühl, Ratssekretär, Kantonsrat Solothurn, aus seiner Gruppe zu berichten, denn auch das Verfahren mit Sessionen habe durchaus seine Vorteile.

## Kommissionen

Zum Thema «Kommissionen» wurden angesichts des grossen Interesses zwei Gruppen, aus denen Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Grosser Rat des Kantons Graubünden, und Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landrat des Kantons Basellandschaft, informierten. Die eine Gruppe befasste sich primär mit der Frage der Mitwirkung des Parlamentes beim Abschluss interkantonalen Vereinbarungen. Dabei sind die Verfahren (Bring- oder Holschuld) in den Kantonen unterschiedlich geregelt. Die andere Gruppe befasste sich insbesondere mit Fragen der Vertraulichkeit von Kommissionssitzungen und der Nutzung des Extranets.

## Öffentlichkeitsarbeit

Die Anwendung neuer – insbesondere elektronischer – Kommunikationsmittel ist in der Regel «nur» noch ein Generationenproblem,

stellte Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, aus seiner Gruppe fest. Das Niveau der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamenten ist sehr unterschiedlich – es reicht von einer sehr professionellen Arbeitsweise der Parlamentsdienste der Bundesversammlung bis zur «Inexistenz». In einigen Parlamenten sind Internet-Projekte zur Zeit pendent.

## «Konferenz der Parlamentsdienste»

Allgemein wurde angeregt, eine «Konferenz der Parlamentsdienste» als Frühwarnsystem und Kompetenz-Zentrum zu etablieren. Das Forum der Parlamentsdienste der SGP hat einmal mehr gezeigt, wie wichtig der Gedanken- und Ideenaustausch über die jeweils eigene Behörde ist.

## Begrüssung durch Stadtpräsident Ernst Zingg

Zum Schluss des Forums begrüsst der Stadtpräsident von Olten, Kantonsrat *Ernst Zingg* (FDP), die Anwesenden, stellte seine Stadt mit Humor und einprägsam vor: 18'000 Einwohner und 16'000 Arbeitsplätze, 14'000 Leute pendeln täglich zur Arbeit von Olten weg und wieder zurück. Im Verbund «Aareland» arbeiten die Städte Aarau, Olten und Zofingen eng zusammen. Olten sei vielfältig, charmant und attraktiv, sportlich und kulturell, poppig und klassisch. Zum Schluss lud Ernst Zingg zum von der Stadt Olten offerierten Apéritif dinatoire ein. Die Forumsteilnehmenden dankten es mit einem herzlichen Applaus. Und Tagungsleiter Daniel Reuter überreichte dem Stadtpräsidenten den offiziellen Kantonsratspräsidentenwein aus Zürich.

Nachdem sich über 70 Personen angemeldet hatten, war einmal mehr deutlich geworden, dass sich das «Forum der Parlamentsdienste» im Rahmen der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) etabliert hat. Fortsetzung folgt.

Daniel Reuter (Zürich)  
Vorstandsmitglied der SGP  
E-Mail: daniel@danielreuter.ch

## Anhang: Thesen der Referate

### 1. Plenum – conseils / plénum

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste, Kantonsrat Zürich

1. Der wöchentliche Sitzungsrythmus erlaubt die *kantonale Parlamentspolitik aktuell* zu halten, auch gegenüber der Regierung. Es ermöglicht eine flexible Planung.

Le rythme hebdomadaire des séances permet au parlement cantonal de rester, dans l'exercice de sa *politique*, *au plus près de l'actualité*, mais également de l'activité du gouvernement. Il autorise une certaine *souplesse dans la planification*.

2. Der wöchentliche Sitzungsrythmus führt zu einer *flexiblen Kommunikation* zwischen Ratspräsidium, Regierung und Parlamentsdiensten, bzw. Ratssekretariat.

Le rythme hebdomadaire des séances permet une *communication fluide* entre la présidence du parlement cantonal, le gouvernement et les services parlementaires (plus précisément, le secrétariat du conseil).

3. Das wöchentliche Sitzungsprogramm des Parlaments *bindet Ressourcen* der Parlamentsdienste. Dies bedingt eine gewisse Grösse und Organisation der Parlamentsdienste.

*Mobilisant de nombreuses ressources*, le rythme hebdomadaire des séances exige que les services parlementaires aient une certaine taille et fonctionnent selon une organisation bien établie.

### 2. Kommissionen – commissions

Igor Santucci, Secrétaire général adjoint, Grand Conseil du Canton de Vaud

1. Confidentialité des délibérations et secret de fonction: les organes d'un Par-



lement sont relativement impuissants face à la violation de la confidentialité des délibérations et du secret de fonction au sein des commissions. Seule l'extrémité d'une dénonciation auprès de l'autorité pénale compétente peut avoir un effet préventif.

Vertraulichkeit der Beratungen und Amtsgeheimnis: Die Organe eines Parlaments sind bei Verletzungen des Sitzungs- und des Amtsgeheimnisses relativ machtlos. Eine präventive Wirkung kann nur eine radikale Massnahme haben, nämlich die Anzeige bei der zuständigen Strafbehörde.

2. Possibilités d'utilisation de l'extranet: en cohérence avec leur mandat d'élu, les membres d'un parlement ont intérêt à privilégier la transparence. Les meilleures garanties pour le travail des commissions sont fournies, au-delà de l'extranet, par le professionnalisme et la diligence des secrétaires de commissions.

Extranet: Die Mitglieder eines Parlaments setzen sich als gewählte Amtsträger für Transparenz ein. Über das Extranet hinaus gewährleisten die Professionalität und die Kompetenz der Kommissionssekretärinnen und -sekretäre die Qualität der Kommissionsarbeiten.

3. Organisation des organes intercantonaux: par le biais du Bureau interparlementaire de coordination (BIC), les cantons romands ont mis sur pied, après plusieurs années de collaboration, un outil de concertation intercantonal qui a fait ses preuves et qui mériterait d'être repris dans d'autres aires géographiques de Suisse.

Organisation des interkantonalen Organe: Nach mehrjähriger Zusammenarbeit haben die Westschweizer Kantone mit dem Interparlamentarischen Koordinationsstelle (IK) ein interkantonales Kooperationsinstrument geschaffen, das sich bereits bewährt hat und von anderen Regionen der Schweiz übernommen werden sollte.

### **3. Öffentlichkeitsarbeit – relation avec le public**

Eva Gschwind, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit Parlamentsdienst, Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

1. Die staatspolitische Bedeutung der Parlamente wird ungenügend erkannt. Umso wichtiger ist eine attraktive Medien- und Öffentlichkeitsarbeit.

Rouages pourtant essentiels de la mécanique institutionnelle, les parlements sont encore mal connus. D'où la nécessité de renforcer les relations avec les médias et le public.

2. Facebook, Twitter & CO.; Die Kantonsparlamente scheuen das Web 2.0 noch. Facebook,

Twitter, etc.: les parlements cantonaux n'ont pas encore sauté le pas du Web 2.0.

3. Wer auf dem «medialen Dorfplatz» zu wenig präsent ist, droht (weiter) aus dem öffentlichen Bewusstsein zu verschwinden.

Celui qui n'occupe pas suffisamment la scène médiatique risque de retomber (plus vite) dans l'anonymat.



# Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

## Bund

### Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 322 98 04, F: 032 322 98 67, E: ruth.luethi@parl.admin.ch

## Kantone – Cantons – Cantoni

### Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

### Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@sta.be.ch

### Grosser Rat Luzern

Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 15, E: edith.mertens@lu.ch

### Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Landratssekretärin, Rathaus, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, F: 041 870 66 51, E: kristin.arnold@ur.ch

### Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

### Kantonsrat Obwalden

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@ow.ch

### Landrat Nidwalden

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

### Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

### Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

### Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 350 10 52, F: 026 305 10 49, E: HayozMi@fr.ch

### Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

### Grosser Rat Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 078 713 59 06, E: thomas.daehler@bs.ch

### Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

### Kantonsrat Schaffhausen

Janine Rutz, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: janine.rutz@ktsh.ch

### Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

### Kantonsrat Appenzell AR

Martin Birchler, Ratschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@ar.ch



**Kantonsrat St. Gallen**

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sg.ch

**Grosser Rat Graubünden**

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

**Grosser Rat Aargau**

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59, E: adrian.schmid@ag.ch

**Grosser Rat Thurgau**

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

**Gran Consiglio Ticino**

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

**Grand Conseil Vaud**

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11, F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@vd.ch

**Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis**

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

**Grand Conseil Neuchâtel**

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

**Grand Conseil Genève**

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

**Parlement Jura**

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maitre@jura.ch

**Gemeinden – Communes – Comuni**

**Stadt Baden**

Heinz Kubli, Stadtschreiber, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 05, F: 056 200 83 26, E: heinz.kubli@baden.ag.ch

**Stadt Bern**

Daniel Weber, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

**Stadt Biel – Ville de Bienne**

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

**Stadt Büllach**

Denise Meyer, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Büllach, T: 044 863 11 26, F: 044 863 11 33, E: info.stadt@buelach.ch

**Gemeinde Davos**

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach, 7270 Davos Platz 1, T: 081 414 32 22, F: 081 414 33 88, E: michael.straub@davos.gr.ch

**Stadt Dietikon**

Daniel Müller, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: daniel.mueller@dietikon.ch

**Ville de Genève**

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66, E: info-cm@ville-ge.ch

**Stadt Gossau**

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

**Gemeinde Köniz**

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion Präsidiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17, E: verena.remund@koeniz.ch



**Stadt Kreuzlingen**

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30, E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

**Ville de Lausanne**

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de Ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

**Stadt Luzern**

Hans Büchli, Leiter Sekretariat Grosse Stadtrat, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77, E: grstr@stadtluzern.ch

**Stadt Opfikon**

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: willi.bleiker@opfikon.ch

**Stadt Thun**

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

**Stadt Schaffhausen**

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosse Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

**Stadt St. Gallen**

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

**Stadt Winterthur**

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

**Stadt Zug**

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

**Stadt Zürich**

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: andreas.ammann@zuerich.ch

**Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP**

**Präsident**

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

**Vizepräsident**

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

**Sekretär**

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

**Kassiererin**

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

**Webmaster**

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Andreas Blaser, Grossrat BE, Steffisburg

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Luzern

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Ivo Müller, Kantonsrat AR, Herisau

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

Daniel Reuter, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona

