

Die Rolle des Schwyzer Parlamentes als Oberaufsicht bei der Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des
Executive Master of Public Administration (MPA)

u^b

^b
UNIVERSITÄT
BERN

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Norbert Mettler
aus Ingenbohl (Kanton Schwyz)
6440 Brunnen

Bern, 14. Oktober 2009

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Management Summary

Bis zur Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung hat der Kantonsrat des Kantons Schwyz im Rahmen seiner verfassungsmässigen Budgetkompetenz operativ auf die Betriebsebene innerhalb der Verwaltung Einfluss genommen. Dies geschah mit der detaillierten Bewilligung von Sach- und Finanzmitteln für einzelne Verwaltungseinheiten im jährlichen Voranschlag. Mit dem neuen Führungsmodell verzichtet der Kantonsrat auf diese finanzielle Einzelsteuerung, indem er die Ressourcenzuteilung mit einem Globalbudget vornimmt. Eine grosse Herausforderung und eine immer wiederkehrende Diskussion ist die Frage, wie das Parlament mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung umgeht, insbesondere wie es die Steuerung wahrnehmen kann und auch wahrnimmt.

Zentraler Gegenstand der Arbeit ist die Steuerungsmöglichkeit des Schwyzer Kantonsparlaments im WOV. Ausgangspunkt ist der derzeitige Stand der Lehre. Anschliessend wird sich der Frage gewidmet, wie die parlamentarische Obergrenze bzw. Steuerung über die Regierung und Verwaltung gesetzgeberisch umgesetzt worden ist und welche konkreten Instrumente dem Parlament in die Hand gegeben wurden. Weiter soll aufgezeigt werden, wie das Parlament mit den Instrumenten umgeht und wie es sie selber bewertet und beurteilt. Dabei wurde eine Befragung von zwei kantonsrätlichen Kommissionen und den Fraktionspräsidenten durchgeführt. Die Ergebnisse wurden anschliessend mit zwei Fachexperten diskutiert, wobei auch mögliche Weiterentwicklungsmöglichkeiten erörtert wurden. Zusammenfassend wird eine Bewertung vorgenommen und Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Das WOV-Modell im Kantons Schwyz weicht von anderen Umsetzungen ab. Es wurde im Projektablauf ein vom theoretischen Idealmodell abweichendes Konzept entwickelt, das der Grösse und auch der Art des Kantons Schwyz entspricht. Bei der Umsetzung wurde jedoch auch mehrheitlich auf die gängigen WOV-Instrumente abgestützt. Zutreffend kann man es als WOVlight bezeichnen.

Die Umfrage ergab ein ähnliches Bild wie die Ergebnisse in anderen Kantonen. Tendenziell wird die Meinung vertreten, dass die Steuerungsmöglichkeiten sich nicht verbessert haben. Ebenso wird mehrheitlich vertreten, dass WOV eher eine Verlagerung der Kompetenzen vom Parlament hin zur Regierung und Verwaltung gebracht hat. Aber trotzdem ist man mit der WOV-Reform zufrieden und spricht sich für eine Weiterführung der Reform mit Optionen aus.

Entsprechender Optimierungsbedarf wurde vom Verfasser eruiert. Dabei werden insbesondere neun Empfehlungen oder Vorschläge zum Prüfen formuliert. Diese reichen von organisatorischen Anpassungen, Präzisierungen von Prozessen und Informationen bis hin zu konkreten WOV-Instrumenten.

Die Miliztauglichkeit und die weiteren Optimierungen dürften künftig massgeblich für die Zukunft der WOV-Reform sein.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Anhangverzeichnis	11
1 Einleitung	12
1.1 Ausgangslage.....	12
1.2 Problemstellung	12
1.3 Ziele dieser Projektarbeit.....	12
1.4 Abgrenzung	13
1.5 Stand der Diskussion	13
1.6 Methodisches Vorgehen	13
2 Grundlagen der Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	15
2.1 Übersicht Steuerungsprozess – das neue Führungsmodell nach WOV.....	15
2.2 Politische Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	16
2.2.1 Grundfunktionen des Parlaments	16
2.2.2 Staatspolitische Konzeption der politischen Steuerung im WOV.....	16
2.2.3 Steuerungsinstrumente	18
2.2.3.1 Modelle der Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments.....	18
2.2.3.2 Muster-Rahmenerlass WOV	19
2.3 Strukturen des Parlaments	22
2.3.1 Allgemeines	22
2.3.2 Strukturen und Organisation für WOV	22
2.4 Abgrenzung zur Exekutive	23
2.4.1 Grundfunktionen der Regierung.....	23
2.4.2 Herausforderung unter WOV	24
2.4.3 Steuerungsinstrumente der Regierung.....	24
2.4.4 Zusammenspiel von Parlament und Regierung.....	25
2.5 Erfahrungen und Ausblick.....	25
2.5.1 Erfahrungen	25

2.5.2	Ausblick.....	26
2.6	Folgerungen.....	27
3	Parlamentarische Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Schwyz	28
3.1	Kurzportrait Kanton Schwyz.....	28
3.1.1	Lage und Zahlen.....	28
3.1.2	Der Schwyzer Kantonsrat.....	28
3.1.3	Die Kantonsrätlichen Kommissionen.....	29
3.2	Wirkungsorientierte Verwaltung im Kanton Schwyz	30
3.2.1	Projektverlauf	30
3.2.1.1	Bericht und Nachkreditsvorlage an den Kantonsrat 1995.....	30
3.2.1.2	Zweiter Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat 1997	31
3.2.1.3	Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 17. März 1999	32
3.2.1.4	Evaluation 2004.....	33
3.2.1.5	Dritter Bericht an den Kantonsrat 2005	34
3.2.1.6	Änderung der Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung 2007	35
3.3	Ausgestaltung der parlamentarischen Steuerung.....	36
3.3.1	Schwyzzer WOV-Philosophie.....	36
3.3.2	Gesetzliche Grundlagen.....	36
3.3.3	Steuerungsinstrumente des Parlamentes.....	36
3.3.3.1	Leistungsauftrag/Globalbudget	36
3.3.3.2	Motion (Leistungsmotion).....	38
3.3.3.3	Berichtswesen und Evaluation	38
3.3.3.4	Gesetzgebung und Gesetzgebungsprogramm	38
3.3.3.5	Parlamentarische Vorstösse.....	38
3.3.4	Schulungen - Weiterbildung.....	39
3.4	Erste Feststellungen.....	39
3.4.1	Entstehungsgeschichte.....	39
3.4.2	Vergleich zum WOV-Muster-Rahmenerlass.....	40
3.4.3	Einflussmöglichkeiten des Parlaments	40
3.4.4	Parlamentsarbeit – Kommissionsarbeit	41
4	Bewertung durch die Politik und Experten	42
4.1	Befragung Kommissionen und Fraktionspräsidenten.....	42
4.1.1	Vorgehensweise.....	42

4.1.1.1	Auswahl der Befragten.....	42
4.1.1.2	Test des Fragebogens	42
4.1.1.3	Durchführung und Rücklauf.....	42
4.1.2	Inhalt der Befragung.....	43
4.1.3	Ergebnis	43
4.1.3.1	WOV – Allgemein	43
4.1.3.2	WOV-Instrumentarium und Informationsgehalt.....	43
4.1.3.3	Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente Parlament	46
4.1.3.4	Information und Ausbildungsbedarf	49
4.1.3.5	Kommissionstätigkeit – Zusammenarbeit der Kommissionen.....	50
4.1.4	Beurteilung	50
4.2	Befragung Experten.....	52
4.2.1	Vorgehensweise.....	52
4.2.1.1	Auswahl der Experten	52
4.2.1.2	Ablauf Interview	52
4.2.2	Inhalt.....	52
4.2.3	Ergebnis.....	52
4.2.3.1	Beurteilung Umfrageergebnis	52
4.2.3.2	Ausblick Weiterentwicklung WOV	55
5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	58
5.1	Allgemein WOV-Schweiz.....	58
5.2	WOV-Schwyz.....	59
5.2.1	Allgemeine Bewertung.....	59
5.2.1.1	WOVlight.....	59
5.2.1.2	Reine Verwaltungsreform?	59
5.2.1.3	Projektablauf	60
5.2.1.4	Legeferierung	60
5.2.2	Steuerungsinstrumente des Parlamentes.....	60
5.2.2.1	Allgemeines.....	60
5.2.2.2	Leistungsauftrag und Globalbudget	61
5.2.2.3	Vorstösse zum Regierungsprogramm und Finanzplan.....	62
5.2.2.4	Übrige Steuerungsinstrumente	62
5.2.3	Parlamentsstrukturen und –abläufe	62
5.2.3.1	Kommissionen und Kommissionstätigkeit.....	62
5.2.3.2	Parlamentdienst.....	63
5.2.4	Berichterstattung/Information und Weiterbildung des Parlaments	63
5.3	Schlussbetrachtung und Ausblick.....	64
6	Literaturverzeichnis	65

7 Selbständigkeitserklärung69
8 Über den Autor70

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuerungsprozess im politisch-administrativen System (aus Schedler/Proeller 2006: 133).....	15
Abbildung 2: Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management	17
Abbildung 3: WOV-Gesamtbeurteilung	43
Abbildung 4: Informationsgehalt allgemein WOV-Instrumentarien	44
Abbildung 5: Informationsgehalt Leistungsauftrag	44
Abbildung 6: Informationsgehalt Gesetzgebungsprogramm	45
Abbildung 7: Informationsgehalt Voranschlag herkömmlicher Art	45
Abbildung 8: Informationsgehalt Globalbudget	45
Abbildung 9: Entwicklung Lesefreundlichkeit Leistungsauftrag	46
Abbildung 10: Wirksamkeit Leistungsauftrag	47
Abbildung 11: Wirksamkeit Voranschlag herkömmlicher Art.....	47
Abbildung 12: Wirksamkeit Gesetzgebungsprogramm.....	48
Abbildung 13: Wirksamkeit konkrete Gesetzgebungsvorhaben.....	48
Abbildung 14: Berücksichtigung Wirkungsziele in Gesetzgebungsvorhaben.....	48
Abbildung 15: Verankerung Wirkungsevaluation in Gesetzgebungsvorhaben.....	49
Abbildung 16: Wirksamkeit Vorstösse zum Regierungsprogramm und Finanzplan.....	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Sitzverteilung im Kantonsparlament28

Abkürzungsverzeichnis

bzw.	beziehungsweise
f.	
ff.	
Fiko	Finanzkontrolle
GO-KR	Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110)
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
i. d. R.	in der Regel
incl.	inklusive
KBSA	Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen
KLER	Kosten- / Leistungsrechnung
K.t	Kanton
KV	Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 (SRSZ 100.000)
Nr.	Nummer
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
RRB	Regierungsratsbeschluss
SRSZ	Systematische Rechtssammlung des Kantons Schwyz
STAWIKO	Staatwirtschaftskommission
u.a.	unter anderem
u. dgl.	und dergleichen
vgl.	
WOV	wirkungsorientierte Verwaltungsführung
WOV-VO	Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 17. März 1999 (SRSZ 143.210)

Anhangverzeichnis

- Anhang 1 Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 17. März 1999 (WOV-Verordnung, SRSZ 143.210)
- Anhang 2 Leistungsauftrag des Departementssekretariates für die Leistungsperiode 2010 (zu genehmigen im Dezember 2009 durch den Kantonsrat)
- Anhang 3 Begleitschreiben zum Fragebogen
- Anhang 4 Fragebogen
- Anhang 5 Gesamtauswertung Umfrage
- Anhang 6 Expertengespräch mit Prof. Dr. Kuno Schedler vom Freitag, 18. September 2009
- Anhang 7 Expertenantworten von Dr. Mathias Brun vom 24. September 2009

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Kanton Schwyz wurde mit der kantonsrätlichen Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) vom 17. März 1999 (WOV-VO, SRSZ 143.210) die rechtliche Grundlage geschaffen, um ein neues Führungssystem auf den Grundsätzen des New Public Management einzuführen. Die Einführung erfolgte zunächst über ein Pilotprojekt und wird nunmehr bis voraussichtlich 2011 flächendeckend bei allen Ämtern der sieben Departemente eingeführt sein. Das Baudepartment war das erste Departement, das gesamthaft, inklusive des Departementssekretariates, auf WOV umgestellt hatte. Alle Ämter und das Departementssekretariat des Baudepartements verfügen somit über einen Leistungsauftrag und ein Globalbudget.

Bis zur Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung hat der Kantonsrat im Rahmen seiner verfassungsmässigen Budgetkompetenz operativ auf die Betriebsebene innerhalb der Verwaltung Einfluss genommen. Dies geschah mit der detaillierten Bewilligung von Sach- und Finanzmitteln für einzelne Verwaltungseinheiten im jährlichen Voranschlag. Mit dem neuen Führungsmodell verzichtet der Kantonsrat auf diese finanzielle Einzelsteuerung, indem er die Ressourcenzuteilung mit einem Globalbudget vornimmt. Die Dauer der Leistungsaufträge wurde jüngst von vier auf ein Jahr reduziert.

1.2 Problemstellung

Eine grosse Herausforderung und eine immer wiederkehrende Diskussion ist die Frage, wie das Parlament mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung umgeht, insbesondere wie es die Steuerung wahrnehmen kann und auch wahrnimmt. Die Rolle des Parlamentes in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist ein Thema und wird insbesondere unter dem Titel der Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Regierung und Verwaltung auch in Frage gestellt.

Seit der Einführung von WOV fanden im Wesentlichen zwei Revisionen statt. Die Ausgestaltung des WOV im Kanton Schwyz ist im Fluss und wird optimiert.

1.3 Ziele dieser Projektarbeit

Zentraler Gegenstand der Arbeit ist die Steuerungsmöglichkeit des Kantonsparlamentes im WOV. Dabei soll eine Analyse der Soll-Ist-Vorstellung des Gesetzgebers zur heutigen Ist-Situation gemacht werden und die Abweichungen aufgezeigt werden:

Wie ist die parlamentarische Oberaufsicht bzw. Steuerung über die Regierung und Verwaltung gesetzgeberisch umgesetzt worden und welche konkreten Instrumente wurden dem Parlament in die Hand gegeben.

Weiter soll aufgezeigt werden, wie die konkrete Umsetzung erfolgt ist und wie das Parlament mit den Instrumenten umgeht und wie es sie selber bewertet und beurteilt. Dabei wird auch ein besonderes Augenmerk auf die weitere Optimierung und Verbesserung gemacht.

Schliesslich ist auch der Stand der Lehre und der Vergleich zur konkreten Umsetzung aufgezeigt werden. Zusammenfassend soll eine Bewertung vorgenommen und Entwicklungsmöglichkeiten erarbeitet werden.

1.4 Abgrenzung

Der Fokus soll auf die Rolle des Parlamentes in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesetzt werden. Und dabei wird die Betrachtungsweise enger auf die Steuerung des Parlamentes zu begrenzen sein. Der politische Steuerungskreislauf ist im Mittelpunkt.

Nicht Thema ist eine Evaluation über die gesamte wirkungsorientierte Verwaltungsführung, d.h. die Regierungstätigkeit und auch die Verwaltungstätigkeit im WOV wird nicht Gegenstand sein. Der Management Kreislauf auf Stufe Regierung und Verwaltung ist somit nicht Inhalt der vorliegenden Arbeit.

1.5 Stand der Diskussion

Das New Public Management-Modell von 1994 war anfänglich ein betriebswirtschaftlich geprägtes System. Die Politik wurde vornehmlich ausgeklammert. Das System wurde schliesslich interdisziplinär weiterentwickelt und die staatspolitische Komponente mit einbezogen. Diese Korrektur erfolgte mit der staatspolitischen Konzeption ab 1997 (Mastronardi, 2005, S. 113 ff.). Derzeit befindet sich New Public Management in einer Konsolidierungsphase. Die Reform der wirkungsorientierten Verwaltungsreform ist mehr dimensional und interdisziplinär geworden (Mastronardi 2005, S. 118). Die Diskussion kreist immer um die Zuständigkeiten und die Tiefen der Steuerungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure Parlament, Regierung und Verwaltung. Die derzeitige Konsolidierungsphase versucht zwischen diesen Akteuren vermittelnde Lösungen zu finden (Mastronardi 2005, S. 116 ff.). Dies zeigt sich auch in der Vielzahl der Ausprägungen der WOV-Umsetzungen in den Kantonen (vgl. Ritz 2005, S. 47 ff.).

Literatur und Lehre, welche die derzeitigen Tendenzen/Praxen und die Konsolidierungsphase abdecken, dürften derzeit nicht so ergiebig sein. Es sind daher zusätzlich zwei Expertengespräch in der Arbeit vorzusehen.

1.6 Methodisches Vorgehen

Als erstes werden die konzeptionellen Grundlagen anhand der herrschenden Lehre (Literaturstudium) erarbeitet. Es wird eine Übersicht der herrschenden Lehre gegeben und insbesondere die politische Steuerung in der wirkungsorientierte Verwaltungsführung dargelegt. Es werden

die Erfahrungen aufgezeigt und ein Ausblick zu den Entwicklungstendenzen gemacht. Es werden die ersten Folgerungen gemacht.

Nach einem Kurzportrait des Kantons Schwyz wird anschliessend der Projektverlauf der wirkungsorientierten Verwaltungsführung dargelegt und die heutige Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht mit Schwergewicht der politischen Steuerung aufgezeigt. Dabei wird das Studium der Rechtserlasse und dessen Materialien Schwerpunkt sein. Es werden dann die ersten Feststellungen gemacht und Folgerungen abgeleitet. Der damalige Wille des Gesetzgebers wird zur geltenden Umsetzung von WOV auch im Zentrum stehen.

Daran anschliessend werden die Resultate der Befragungen von Parlamentsmitgliedern dargelegt. Der Kreis der Befragten umfasst die Mitglieder der Staatswirtschaftskommission, der Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen sowie die vier Fraktionspräsidenten. Die Stawiko wurde einbezogen, weil sie mit den WOV-Themen am meisten beschäftigt ist, wie zum Beispiel die Vorberatung der Leistungsaufträge. Die Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen wurde als Fachkommission des Baudepartementes befragt. Bei den Fraktionspräsidenten soll die Parteienmeinung abgeholt werden.

Anschliessend werden mit zwei Fachexperten die Resultate und erste Weiterentwicklungsmöglichkeiten diskutiert.

Als Schluss erfolgt eine zusammenfassende Bewertung und es werden Empfehlungen für Weiterentwicklungen erarbeitet.

2 Grundlagen der Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

2.1 Übersicht Steuerungsprozess – das neue Führungsmodell nach WOV

Die hauptsächlichste Veränderung, die unter WOV eingeleitet worden ist, ist die Neugestaltung der Steuerungsabläufe (Schedler/Proeller 2006: 131). In Anbetracht des Hauptziels der Leistungs- und Wirkungsorientierung ändert auch der Steuerungsgegenstand. Die Steuerung erfolgt ergebnisorientiert durch Leistungsvereinbarungen (Schedler/Proeller 2006: 132 ff.). Die Mittelzuweisung erfolgt verknüpft mit Leistungen bzw. Wirkungen und nicht als eigenständige Steuerungsgröße. Im traditionellen System wurde durch die Mittel gesteuert, was als Inputsteuerung bekannt ist.

Der Steuerungsprozess im WOV ist in der folgenden Abbildung vereinfacht dargestellt und stützt sich auf das Modell von 1994, den Anfängen des WOV. Er zeigt übersichtlich die Abläufe bei der Leistungserbringung:

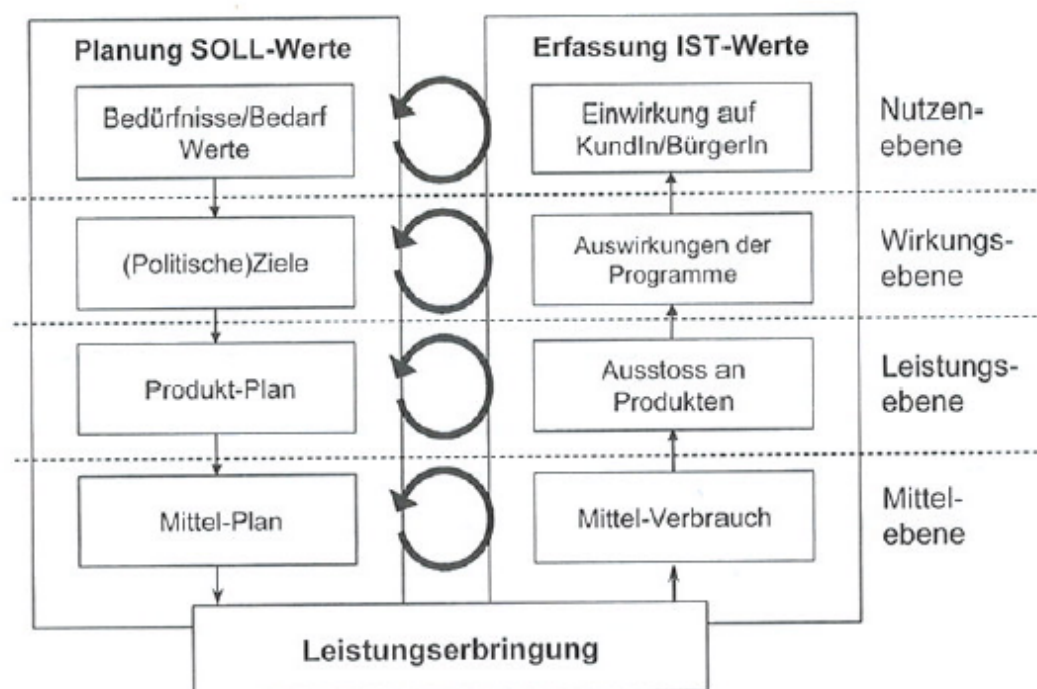


Abbildung 1: Steuerungsprozess im politisch-administrativen System (aus Schedler/Proeller 2006: 133).

Im Vordergrund steht der Produktionsprozess mit einer Folge von Input und Output. Er beginnt mit der Planung und führt dann über die verwaltungsinterne Leistungserbringung zum Kunden. Massgebend sind die Bedürfnisse der Nutzer. Wobei zuerst die übergeordneten Ziele zu definieren sind. Dabei sind auch die politischen Ziele des öffentlichen Interessens als Vor-

gabe zu beachten (vgl. Mastronardi 2005: 114). Das betriebswirtschaftliche System, das neu durch WOV in der Verwaltung aufgenommen wurde, zeigt sich hier sehr nachvollziehbar und auf den Punkt bringend. Die nähere Verknüpfung oder Verbindung mit der politischen Ebene wird nachfolgend aufgezeigt.

2.2 Politische Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

2.2.1 Grundfunktionen des Parlaments

Bevor auf die politische Steuerung in WOV im Speziellen eingegangen wird, sind zunächst die parlamentarischen Grundfunktionen darzulegen. Das Parlament als eine von drei Staatsgewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) nimmt insbesondere folgende klassische Funktionen wahr (vgl. hierzu statt vieler: Lienhard 2005, 250 f.):

- Gesetzgebungsfunktion
- Staatsleitungsfunktion (als teilweise gemeinsame Aufgabe von Parlament und Regierung)
- Budgetfunktion
- Planungsfunktion
- Wahlfunktion
- Obergewaltsfunktion

Obergewaltsfunktion im Speziellen

Im demokratischen Rechtsstaat kommt der Obergewalt seit jeher eine überragende Bedeutung zu. Sie hat traditionell einen engen Bezug zum Grundsatz der Gewaltenteilung und auch zum Rechtsstaats- und Demokratieprinzip (vgl. Zimmerli 2008, S. 1 f.).

Dem Parlament kommt bei dieser Funktion die Aufgabe zu, Regierung und Verwaltung zu beaufsichtigen. Dabei haben diese die Gründe ihrer Handlungen oder Unterlassungen offenzulegen. Dadurch wird die politische Verantwortlichkeit ermöglicht (Lienhard 2005, S. 185).

Die Obergewalt ist nebst der Geltendmachung der Verantwortlichkeit auch ein Mittel zum staatsleitenden Zusammenwirken und somit als Element im politischen Steuerungskreislauf des Parlamentes zu verstehen: Planung – Entscheidung - Umsetzung – Obergewalt (Lienhard 2005, S. 185; vgl. auch Zimmerli 2008, S. 5). Ein wesentliches Hilfsmittel um diesen Steuerungskreislauf überhaupt betreiben zu können, ist ein adäquates Informationsmanagement (Thom/Ritz 2006: 168).

Die parlamentarische Obergewalt steht denn auch in einem engen Verhältnis der Aufsicht der Regierung über die Verwaltung. Denn wo eine Aufsicht der Regierung ist, besteht auch die Obergewalt des Parlamentes (Lienhard 2005, S. 185 f.).

2.2.2 Staatspolitische Konzeption der politischen Steuerung im WOV

Das Modell von 1994 war betriebswirtschaftlich geprägt. Im System fand die Politik keine zentrale Rolle, sie wurde als blosses Umfeld wahrgenommen. Die staatspolitische Konzeption

ab 1997 korrigierte das. Politik und Betrieb wurde miteinander verknüpft (Mastronardi 2005: 113):



Abbildung 2: Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management

Die Abbildung zeigt, dass in der Verwaltung und in der Politik zwei unterschiedliche Entscheidungskreise gelten. Die politische Rationalität behält das Primat, ist jedoch mit einem Rückkoppelungsprozess mit der Management-Rationalität verbunden (vgl. Brühlmeier/Haldermann/Mastronardi/Schedler 2001: 18 ff.). Die politischen Vorgaben müssen in führungsrelevante Ziele konkretisiert werden und umgekehrt die Ergebnisse der Verwaltung (Management-Rationalität) hinsichtlich der politischen Zielvorgaben eingeordnet werden. Es ist ein eigentlicher Übersetzungsprozess (Schedler/Proeller 2006: 64 f.). Zusammengefasst gibt das Parlament das „WAS“, d.h. die strategische/politischen Ziele vor und die Verwaltung bestimmt das „WIE“ der konkreten Ausführung vorgegebener Ziele. Als Beispiel typischer WOV-Führung durch das Parlament kann die Steuerung der Gymnasien, Fach- und Berufsschulen eines Kantons erwähnt werden (vgl. Schedler/Proeller 2006: 65). Das Parlament genehmigt eine einzige Kreditzahl als Globalbudget. An das Globalbudget ist ein Leistungsauftrag gekoppelt, in dem der Exekutive/Verwaltung die zu erreichende Wirkung und zu erbringende Leistung vorgegeben werden (Wirkungsindikator). Die Wirkungs- und Leistungsindikatoren erlauben dem Parlament zu prüfen, ob der Leistungsauftrag (Leistung und deren Wirkung) erfüllt worden ist oder nicht.

Im Wesentlichen bringt die staatspolitische Konzeption folgende Neuerungen (Mastronardi 2005: 114 f.):

- WOV/New Public Management ist auch eine Staatsreform und nicht bloss eine Verwaltungsreform.
- WOV/NPM ist ein Instrument, das dem flexiblen Staatsbild des Gewährleistungsstaates entspricht.
- WOV/NPM versucht die politischen und betrieblichen Rationalitäten miteinander zu verknüpfen.

WOV ist nicht die einzige Steuerungsmöglichkeit der Politik gegenüber der Exekutive und Verwaltung. Auch darf man sich nicht zum Schluss verleiten lassen, dass früher ohne WOV nicht gesteuert worden ist oder keine Steuerungsinstrumente vorhanden gewesen wären. WOV verändert die bestehenden Steuerungsinstrumente (vgl. Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 2001: 95 ff.). Um hier nur die wichtigsten drei Steuerungsmöglichkeiten zu nennen:

- Rechtssetzung
- Politische Planung
- Budgetierung

Diese drei Steuerungsschienen gestatten mit WOV eine Verknüpfung von Prozess und Struktur oder die Verknüpfung von betriebswirtschaftlichem Denken und staatsrechtlichem Denken. Für die Umsetzung von WOV ist es wichtig, dass der Prozess der politischen Steuerung auf diese Weise gewaltenteilig gegliedert wird und die Kompetenzen zwischen Parlament, Exekutive und Verwaltung verteilt wird. Die Politik wird nicht mehr nur Umfeld. Das Primat der Politik wird mit der WOV-Methode durchgesetzt (vgl. Mastronardi 2005: 116).

2.2.3 Steuerungsinstrumente

2.2.3.1 Modelle der Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments

In der Literatur finden sich etwa drei Grundmodelle, wie das Parlament im WOV direkt oder indirekt Einfluss nehmen kann. Es handelt sich dabei um Modelle von Finger, von Vertretern der Universität Bern und von der St. Galler WOV-Schule (vgl. Schmidt 2008b: 51 ff.):

Finger sieht neben dem Budgetbeschluss sowie der Bestimmung der Wirkungsziele und der zugehörigen Indikatoren keine weiteren Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments (vgl. Finger 2002: 106 f.)

Ein zweites Modell wird von Zimmerli, Lienhard und Bolz von der Universität Bern vertreten. Danach besteht neben der Gesetzgebung und der anerkannten verfassungsmässigen Interventionsmöglichkeiten kein effektiver Raum für eine direkte parlamentarische Leistungssteuerung im Budgetprozess. Somit bestehen nur der Beschluss zur Finanzseite und die Kenntnisnahme zur Leistungsseite der Leistungsvereinbarungen. Zudem besteht die Möglichkeit der Leistungsmotion und des Planungsbeschlusses. Keine Befugnisse bestehen seitens der Wirkungs- und Leistungsziele (vgl. Zimmerli 2000: 16). Diese Autoren vertreten eine Aufwertung der Steuerung durch das Parlament primär über die Gesetzgebung. Dabei steht die finale Rechtsetzung im Sinne von Zielsetzungen im Vordergrund. Die zu erbringenden Leistungen

und zu erzielenden Wirkungen sollen ausreichend und bestimmt umschrieben werden (Lienhard 2005: 256 ff.).

Demgegenüber geht die St. Galler Schule mit einer direkten Leistungssteuerung des Parlaments weiter und umfassender in ihrem Steuerungsmodell. So besteht eine Mitgestaltungsmöglichkeit auf der Finanz- und Leistungsseite. Ebenso besteht die Leistungsmotion und der Planungsbeschluss (vgl. Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 2001: 132 f.).

Nachfolgend wird vom St. Galler Modell ausgegangen, weil es als am weitesten geht und somit die möglichen Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Gestaltungsmöglichkeiten am umfassendsten darstellt und abdeckt.

2.2.3.2 Muster-Rahmenerlass WOV

Im Jahre 1998 haben die WOV-Experten Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler einen Muster-Rahmenerlass für die Umsetzung von WOV verfasst (vgl. Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 297 ff.). Er ist bis heute mehr oder weniger die Grundlage in der Diskussion von den anzuwendenden Mitteln und Instrumenten im WOV.

Der Rahmenerlass setzt folgende Schwerpunkte: „Die Kompetenzen sind wie folgt auf Regierung und Parlament zu verteilen: Legislaturplan, Jahresplan, Departementsauftrag und Kontrakt fallen an die Regierung. Das Parlament entscheidet über Globalbudgets, Rahmenbudgets und parlamentarische Initiative, politische Indikatoren oder Detaillierung des Globalbudgets. Im Bereich der Planung führen diese Instrumente zu einer Mitwirkung des Parlaments an der Regierungskompetenz Der Anspruch der politischen Behörde auf eine transparente Koppelung von Leistungs- und Finanzverantwortung bedingt, dass die wesentlichen Elemente des Berichtswesens (Controlling) definiert werden: Legislaturbericht, integrierte Aufgaben- und Finanzplanung, Jahresbericht und Trimesterbericht...“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 298).

Es ist nachfolgend auf die Steuerungsinstrumente des Parlamentes einzugehen:

- **Globalbudgets**

„Das Globalbudget enthält globalisierte Verpflichtungs- und Voranschlagskredite für bestimmte Aufgabenbereiche oder Organisationseinheiten, für welche es einen Leistungsauftrag erteilt. Dieser legt übergeordnete Zielsetzungen, operative Ziele, Standards und Indikatoren fest“. (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 299). Das Globalbudget nach WOV verknüpft die Finanzseite zwingend mit der Leistungsseite.

Der Gegenstand des Budgetbeschlusses durch das Parlament wird im Muster-Rahmenerlass in verschiedenen Tiefen als möglich umsetzbar dargestellt. So reichen die Varianten vom Produktegruppenbudget, über ein Aufgabenbereichsbudget bis zum Departementsbudget.

Nach den Autoren bekommt das Parlament aufgrund von teilweiser verlorener Budgethoheit als Kompensation neue Steuerungsinstrumente in die Hände:

- Auftrag

„Mit dem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen oder selbst eine Massnahme zu treffen“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 310).

Der Auftrag ist ein Instrument, mit dem der Kantonsrat künftige Entscheide steuern kann und dies unabhängig, ob diese von ihm selber oder vom Regierungsrat oder von der Verwaltung zu treffen sind (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 310). Je nach Kompetenzordnung wird die Wirkung des parlamentarischen Auftrages bestimmt: Werden Regierungsrat und Verwaltung aufgefordert, das Parlament in der Ausübung seiner eigenen Kompetenzen zu unterstützen, so hat dies die Wirkung einer Weisung. Wird der Regierungsrat aufgefordert in seinem Zuständigkeitsbereich, Regelungen zu treffen, so haben diese Wirkung von Richtlinien.

Als Abgrenzung zur herkömmlichen Motion ist der Auftrag nicht ein Instrument des einzelnen Ratsmitgliedes, sondern des Parlamentes. Das Parlament hat deshalb in der Konstruktion des Auftrages das Recht und die Möglichkeit den Wortlaut abzuändern (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 311).

- Grundsatzbeschluss

„Der Kantonsrat kann im eigenen Kompetenzbereich und im Bereich der Legislaturplanung Grundsatzbeschlüsse fassen. Diese verpflichten den Regierungsrat zur Planung und Entwicklung einer Bereichspolitik in bestimmter Richtung“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 310).

Der Grundsatzbeschluss kann im vorliegenden Muster-Rahmenerlass als das Planungsinstrument des Kantons bezeichnet werden (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 312 f.). Er stellt einerseits ein behördenverbindlicher verfahrensleitender Beschluss dar. Zum Beispiel bei der Erarbeitung einer Problemlösung gewisse Ziele oder Grundsätze zu beachten. Im Gesetzgebungsbereich ermöglicht dieser Beschluss im frühen Gesetzgebungsverfahren, das meist bei der Exekutive liegt, verbindliche Weichen zu stellen. Im Regierungsbereich gestattet dies dem Parlament sich an den wichtigsten Prozessen der Politikgestaltung zu beteiligen. Was einem kooperativen Verständnis der Gewaltenteilung entspricht. Wobei klar sein sollte, dass der Exekutive die eigentlichen Führungsentscheide obliegen, dem Parlament die Festlegung der allgemeinen politischen Richtung.

- Rahmenbudgets

„Für einzelne Aufgabenbereiche kann der Kantonsrat auf mittlere Frist ein Rahmenbudget beschliessen. Er verknüpft dabei anzustrebende Wirkungen mit Leistungen und Finanzen. Für Investitionen wirkt das Rahmenbudget als Verpflichtungskredit, für laufende Ausgaben bindet es den Voranschlag“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 313).

Die parlamentarische Steuerung über das ordentliche Budget geschieht durch die kurzfristige Optik, die durch die Jährlichkeit des Budgets verursacht wird, was als Schwäche bezeichnet werden kann. Es mag Sinn machen, dass das Parlament in gewissen Fällen mehrjährige Kredite sprechen, um auf mittlere Fristen ein bestimmtes Ziel anzustreben (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 313 f.). Die Rahmenbudgets, da sie auch mit anzu-

strebenden Wirkungen mit Leistungen und Finanzen verknüpft werden, kommen dem Instrument des Globalbudgets sehr nahe, wenn diese auch über mehr als ein Jahr beschlossen werden.

- parlamentarische Initiative

„Mit einer parlamentarischen Initiative kann dem Kantonsrat beantragt werden, a) das Hausrecht des Kantonsrates zu ändern oder b) eine Bestimmung zu erlassen, die den Regierungsart verpflichtet, einen seit mehr als zwei Jahren überwiesenen Auftrag zu erfüllen....Die Initiative ist als ausgearbeiteter Entwurf einzureichen.“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 315).

Nach den Autoren des Muster-Rahmenerlasses fehlte dem Parlament vielfach dieses Instrument. Das Parlament sei immer darauf angewiesen, dass der Regierungsrat die verlangten Anträge vorlegt. Dem Instrument des Auftrages (vgl. vorne) fehle die Durchsetzbarkeit im Gesetzgebungsbereich. Auf Bundesstufe hat sich gezeigt, dass sich dieses Instrument insbesondere hinsichtlich des Hausrechts des Parlamentes und der Einzelkorrektur zur Behebung eines konkreten Mangels in der Gesetzgebung eignet. Es sei denn mit grosser Zurückhaltung anzuwenden und soll nicht generell eingeführt werden (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 315)

- politische Indikatoren

„Auf Antrag einer zuständigen Kommission legt der Kantonsrat für ausgewählte Produktgruppen Ziele fest, zu denen mit dem Voranschlag politische bedeutsame Indikatoren der Zielerreichung zu liefern sind. Der Kantonsrat legt die Dauer fest, für welche ein politischer Indikator zu erheben ist. Die zuständige Kommission genehmigt die vom Regierungsrat vorgeschlagene Umschreibung und Nutzung der politischen Indikatoren“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 314).

Das Parlament soll sich nicht zu fest von der Verwaltungsoptik leiten lassen. Es soll aus eigener Warte aus prüfen, ob die vorgesehenen Informationen für die Fragen relevant sind, welche für die politische Wirkungsbeurteilung notwendig und wichtig sind. In ausgewählten Bereichen soll die Definition von politischen Indikatoren möglich sein. Als kurz: Werden die politischen Ziele mit den getroffenen Massnahmen verwirklicht? Parlamentarische Kommissionen sollen die politischen Indikatoren prüfen und genehmigen. Vorausgesetzt ist, dass ein System ständiger Kommissionen eingesetzt wird, das für jeden Aufgabenbereich eine vorberatende Kommission vorsieht (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 315).

- Detaillierung des Globalbudgets

„Erfüllt der Regierungsrat seit mehr als zwei Jahren einen Auftrag nicht, der sich auf die Wirkungs- oder Leistungssteuerung bezieht, so kann der Kantonsrat für einzelne Produkte Globalkredite gewähren und Leistungsvorgaben schreiben“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 316).

Dieses Instrument ist als Sanktion vorgesehen, wenn Aufträge mangelhaft erfüllt worden sind. Das Parlament soll die Möglichkeit haben das Globalbudget bis auf die Produktebene zu detaillieren (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 316). Das Instrument kann

somit auch als Sanktionsmittel bezeichnet werden, mit dem das Parlament seine Oberaufsicht wahrnimmt.

- Jahresbericht und Zwischenberichte

„Der Regierungsrat liefert in seinem Jahresbericht in knapper, aber transparenter Form einen Soll-Ist-Vergleich auf der Wirkungs- und der Leistungsebene. Die Zwischenberichte der Dienststellen an die Departemente geben eine knappe Auskunft über die Erfüllung der Rahmen- und der Jahreskontrakte. Sie werden in geeigneter Form den Sachkommissionen des Kantonsrates zur Kenntnis gebracht“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 308).

Die Kompetenzerhöhung bei der Verwaltung erfordert die Erhöhung der Transparenz bzw. des Controllings. Die Berichte sollen dabei so knapp wie möglich und so ausführlich wie notwendig gehalten werden (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 316).

2.3 Strukturen des Parlaments

Es ist hier ein kleiner Exkurs zu machen und ein Blick auf die Strukturen sowie die Organisation des Parlamentes zu werfen.

2.3.1 Allgemeines

Das Parlament weist zwei Organe auf, nämlich die Kommissionen und Parlamentsleitung (Ratsleitung). Je nach Ausgestaltung und auch Grösse werden diesen Organen noch Parlamentsdienste angegliedert, denen primär Dienstleistungscharakter zukommt (Lienhart 2005: 328 ff.).

Von der Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes sind in der Regel seit jeher die klassischen ständigen Kommissionen, die die finanzrechtliche und geschäftliche Oberaufsicht wahrnehmen bzw. fürs Parlament vorbereiten zu nennen. Diese werden je nach Kanton anders bezeichnet: Finanzkommission, Staatwirtschaftskommission, Geschäftsprüfungskommission, udgl. (vgl. Lienhard 2005: 329 f.; Zimmerli 2008: 7 ff.).

Neben diesen klassischen ständigen Kommissionen sind die ad hoc oder auch ständig eingesetzten Kommissionen für Sachthemen oder Funktionen vorgesehen.

2.3.2 Strukturen und Organisation für WOV

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung stellt hohe Anforderungen an die politische und somit parlamentarische Steuerung. Die veränderten Anforderungen an die Gesetzgebung (finale Rechtsetzung), die Einbindung in die Planung, die vermehrte Auseinandersetzung mit der Leistung und Wirksamkeit sowie Effizienz lässt die Parlamentsarbeit immer anspruchsvoller erscheinen (Lienhard 2005: 328). Diese zunehmenden Aufgaben bzw. Intensivierung der Parlamentsarbeit lässt ein Spannungsverhältnis zum Milizsystem aufkommen. Zudem stellt sich die wichtige Frage, wie kann das Parlament als starkes Gegenüber der Regierung dies wahrnehmen (Lüthi 2005: 4 f.).

System von ständigen Kommissionen

Die WOV-Bestrebungen und Reformen unterstützten deshalb den schon vorher bekannten Trend: Weg von den ad hoc eingesetzten hin zu den ständigen parlamentarischen Kommissionen. In erster Linie geht es darum, mit den ständigen Kommissionen der Exekutive einen ständigen parlamentarischen Ansprechpartner zu geben, welche permanent am Ball sind (Lüthi 2005: 4; vgl. auch Ladner/Cemerin/Ritz/Sager 2007: 87). Das System der ständigen Kommissionen ermöglicht natürlich auch, dass das Parlament sich schon vor dem parlamentarischen Prozess einschalten kann. So lässt sich die Kommission schon vorgängig über geplante Vorhaben orientieren und es lassen sich auch schon Meinungen über Akzeptanz und sachliche Hinweise zum Thema einholen (Lüthi 2005: 5).

Ausbau der Rechte der Kommissionen

Die Einsetzung von ständigen Kommissionen ist das eine, der Ausbau der Rechte das andere System verstärken. Sollen die parlamentarischen Kommissionen verstärkt werden, so müssen diese mit entsprechenden Rechten ausgerüstet werden. Die wichtigsten sind hier erwähnt (vgl. zum Ganzen Lüthi 2005: 5 f.):

- Ausgebaute Informationsrechte gegenüber Regierung und Verwaltung
- Initiativrechte
- Selbstbefassungsrecht, d.h. Kommissionen sollen ohne Ermächtigung durch Ratsplenum oder Ratsleitung die Möglichkeit haben, eine Frage zu traktandieren und allenfalls ein Gesetzgebungsprozess zu starten.

Funktionen der Kommissionen

Ein weiteres Potential, das im Zusammenhang mit der Einführung von WOV, diskutiert wird, ist die Frage der Funktionen. Dabei soll man das Potential der ständigen Kommissionen nutzen, indem die Aufgaben zusammenhängend wahrgenommen werden sollen. Zum Beispiel indem Sachbereichskommissionen auch Aufsichtsfunktionen (z.B. einer Finanzkommission oder Staatwirtschaftskommission) übernehmen sollen (vgl. Lienhard 2005: 329 ff.; Lüthi 2005: 8).

2.4 Abgrenzung zur Exekutive

2.4.1 Grundfunktionen der Regierung

Die Regierung als eine der drei Staatsgewalten stellt die wichtigste Schnittstelle zum Parlament dar. Es ist daher kurz auf die Funktion der Exekutive und zur Abgrenzung bzw. den Schnittstellen zwischen diesen beiden Staatsgewalten einzugehen.

Die klassischen Funktionen der Regierung sind (vgl. Lienhard 2005: 351 f.):

- Staatsleitungsfunktion (teilweise zusammen mit dem Parlament, vgl. vorne Ziff. 2.2.1)
- Verwaltungsführungsfunktion (Führung, wie auch Koordination und Aufsicht)

- Rechtssetzungsfunktion (Erlass von Verordnungen, die in die Zuständigkeit der Exekutive fällt: meist Vollzugsverordnungen)
- Wahlfunktion (sofern nicht die Zuständigkeit einer anderen Behörde gegeben ist)
- Rechtspflegefunktion

2.4.2 Herausforderung unter WOV

Nach der staatspolitischen Konzeption des New Public Management überlappen sich zwei Steuerungskreisläufe (vgl. vorne Ziff. 2.2.2). Nämlich die politische und die betriebliche/administrative Ebene. Die Regierung steht an diesem überlappenden Bereich. An dieser Schnittstelle kommt der Regierung die Aufgabe zu, die politisch-strategischen Vorgaben in operative Ziele umzusetzen. Die Aufgabe umfasst somit sowohl Staatsleitung und auch Verwaltungsmanagement. Auch wenn bezüglich der Staatsleitungsfunktion parallel Kompetenzen des Parlamentes bestehen, so ist diese Funktion für die Regierung von zentraler Bedeutung (Lienhart 2005: 352). Für die politische Planung trägt die Regierung die flächendeckende Planungsverantwortung, wobei dem Parlament die Aufgabe der Gewichtung und Schwerpunktsetzung (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 2001: 127) zukommt. Man spricht von einer Planungsverantwortung der Regierung mit Mitwirkungs- und Korrekturmöglichkeiten des Parlamentes (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 2001: 145 ff.; Lienhard 2005: 352). Die politische-strategischen Tendenzen sind vom Regierungsrat frühzeitig zu erkennen und die notwendigen Massnahmen zu planen, umzusetzen sowie die Geschäfte im Kompetenzbereich des Parlamentes diesem vorzulegen (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 2001: 127; Lienhard 2005: 352).

Auch wenn anfänglich unter WOV die modellhafte Trennung zwischen politischen, strategischen und operativen Kompetenzen gefordert worden ist, kommt heute deutlich hervor, dass die Staatsfunktionen sich nicht strikte trennen lassen (Lienhard 2005: 182). Was schlussendlich einem kooperativen Verständnis der Gewaltenteilung entspricht.

2.4.3 Steuerungsinstrumente der Regierung

Es sind nachfolgend die wichtigsten Instrumente der Regierung gemäss des Muster-Rahmenerlasses WOV von Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler zu erwähnen, um damit auch die Schnittstelle zum Parlament und deren Mitwirkungsrechte aufzuzeigen.

- Legislaturplan

„Der Legislaturplan umschreibt die politischen Schwerpunkte in sämtlichen Aufgabenbereichen und setzt sie für die Dauer der Legislaturperiode fest. Der Legislaturplan gibt insbesondere Auskunft darüber, welche politischen Ziele mit welchen Verwaltungsleistungen innert welcher Frist erreicht werden sollen. Er beinhaltet auch den Gesetzgebungsfahrplan für den Kantonsrat und den Regierungsrat. Der Regierungsrat erstellt den Legislaturplan und legt ihn dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 302).

Wenn der Legislaturplan dem Parlament nur zur Kenntnisnahme und nicht zur Beschlussfassung vorgelegt wird, so kann das Parlament mit einem Grundsatzbeschluss (vgl. vorne 2.2.3.2) Einfluss nehmen.

- **Integrierter Aufgaben- und Finanzplan**

„Integrierter Aufgaben- und Finanzplan ist eine rollende, mittelfristige Planung. Er gewährleistet eine Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklungen. Der Regierungsrat erstellt den integrierten Aufgaben- und Finanzplan jährlich neu und legt ihn dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 303).

An der Erarbeitung der Planungsgrundlagen ist das Parlament nicht beteiligt. Die Regierung kann ihn aber beiziehen oder das Parlament kann mittels dem ihm zur Verfügung stehenden Steuerungsmittel, zum Beispiel Grundsatzbeschlüsse oder Auftrag, mittelbar einwirken.

- **Departementsauftrag (Kontrakt/Leistungsauftrag)**

„Der Regierungsrat verteilt die Aufgabenbereiche auf die Departemente und weist ihnen die Leistungen zu, welche aufgrund von Legislaturplanung und Globalbudgets jährlich zu erbringen sind“ (Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 304).

Der Departementsauftrag konkretisiert das Globalbudget wie auch die Legislaturplanung. Er umfasst u.a. sowohl die Leistungs- und Wirkungsziele.

2.4.4 Zusammenspiel von Parlament und Regierung

Die Abgrenzung zur Exekutive kann am besten mit einem Zusammenspiel von Parlament und Regierung zusammengefasst werden:

Einerseits liegen die Führungsverantwortung und auch die Planungsverantwortung bei der Exekutive. Wobei das Parlament die politische Hauptstossrichtung vorgibt. Das Parlament besitzt hierzu entsprechende Steuerungsinstrumente und bekommt auch die entsprechenden Informationen in verschiedenen Informationsmittel wie Legislaturplan und integriertem Aufgaben- und Finanzplan.

2.5 Erfahrungen und Ausblick

2.5.1 Erfahrungen

Rückblickend auf mehr als 10 Jahre Reformentwicklung New Public Management in der Schweiz kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Frage nach der wirkungs- und leistungsorientierten Steuerung des Parlamentes zu einer Vielzahl von Ausprägungen von WOV in der Schweiz geführt hat (Ritz 2005: 51). Die Arten von Steuerungsinstrumenten wie auch deren konkreten Ausgestaltung sind breit. Insbesondere gibt es auch verschiedene tiefe Beeinflussungsmöglichkeiten in den konkreten Umsetzungen in den Kantonen. So unterscheidet etwa Nicolas Schmidt (Schmidt 2008b: 84 ff.) zwischen grosser, mittlerer und geringer Einflussmöglichkeiten. Bei den grossen Einflussmöglichkeiten des Parlamentes ist die Mitgestaltung sowohl auf der Finanz- wie auch auf der Leistungsseite möglich. Weiter sind

auch die indirekten Interventionsmöglichkeiten, wie zum Beispiel Leistungsmotion oder Planungsbeschlüsse des Parlamentes vorhanden. Ebenso auch die Festlegung von Wirkungszielen und Indikatoren. Die Gruppe der Parlamente mit mittleren Einflussmöglichkeiten hat die Kompetenz über die Finanz- und Leistungsseite zu beschliessen, hat aber nicht eine direkte Mitgestaltungsmöglichkeit. Die indirekten Interventionsmöglichkeiten sind hier teilweise vorhanden. Bei der Gruppe mit geringer Einflussmöglichkeit kann zwar der Beschluss über die Finanzseite durch das Parlament gemacht werden, die Leistungsseite kann jedoch nur zur Kenntnis genommen werden.

Zu Beginn der Reformen von New Public Management wurden häufig die Befürchtungen geäussert, dass die Stellung und die Kompetenzen des Parlamentes zu Gunsten der Regierung geschwächt würden. Diese Kritik ist zwar etwas leiser geworden, sie ist aber immer noch vorhanden (Brändli 2001: 9, Ritz 2005: 66). Die Grenze zwischen parlamentarischer und exekutiver Steuerung lässt sich nicht scharf ziehen (Nuspliger 2004: 10), was schliesslich auch kritisch beurteilt wird. Umfragen sagen denn aus, dass WOV gerade hier eine Stärkung der Regierung und der Verwaltung gebracht hat (Ritz 2005: 65; vgl. auch Schmidt 2008b: 105). Die Stärkung besagt jedoch nicht gleich, dass die Einflussnahme des Parlamentes verringert worden ist. Die Stärkung besteht im Wesentlichen darin, dass der Umgang mit den neuen Steuerungsinstrumenten in der Regierung und Verwaltung wohl schneller und professioneller ist, als in einem Milizparlament, das sich nur sektoriell und zeitlich befristet mit diesen Instrumenten umgeht. Der Kompetenzanstieg dürfte auf der Seite der Verwaltung schneller erfolgt sein und auch die Kompetenz dürfte durch die „tägliche“ Arbeit mit den Instrumenten höher sein (vgl. Ritz 2001: 65). Was aufgrund von einer breitangelegten Umfrage bei den Kantonen von Nicolas Schmidt jedoch hervorgeht, dass die Informationen über die Tätigkeiten der Regierung und Verwaltung durch WOV verbessert worden sind und somit die Aufsichtsfunktion des Parlamentes verstärkt (Schmidt 2008b: 105).

2.5.2 Ausblick

In der Anfangsphase von WOV, das System von 1994, war eindimensional der Betriebswirtschaft verpflichtet. Seit einiger Zeit befinden sich WOV und die Projekte hierzu in einer Konsolidierungsphase; WOV ist mehrdimensional geworden (vgl. Mastronardi 2005: 118). Insbesondere bezüglich der politischen Steuerung und der Rolle des Parlamentes dürften die WOV-Projekte in ihrer Umsetzung noch Verfeinerungen oder Korrekturen erhalten.

Die Feststellung oder der Eindruck der Stärkung der Regierung und der Verwaltung dürfte denn auch Grund sein, dass in der weiteren WOV-Entwicklung der Ruf nach neuen Parlamentsstrukturen oder auch Steuerungsinstrumenten erstarken lassen (Ritz 2005: 65 f.). Die Nachteile, die vielleicht das Milizsystem in sich hat, werden mittels neuen oder angepassten Strukturen oder Organisationsformen korrigiert werden.

Sicherlich muss auch noch ein gewisser Lernprozess der Parlamente durchlaufen werden, um von der Inputsteuerung ganz weg zu kommen und hin zur strategischen Steuerung nach WOV zu kommen (Mastronardi 2005: 117). Dabei unterstützend ist sicherlich der Einbezug bei Än-

derungen im WOV und ganz fundamental der Ausbildung der Parlamente, insbesondere der Neuparlamentarier, betreffend den WOV-Grundsätzen und den Steuerungsinstrumenten.

Veränderungen in der Demokratie brauchen Zeit (Nuspliger 2004: 10). Bei Veränderungen ist es wichtig, dass man die Akteure abholt und genügend informiert. Man muss zum Beispiel den Parlamentsmitgliedern zeigen, wie man mit den neuen WOV-Instrumenten umgeht, wie man einen Leistungsauftrag beeinflussen kann. Wenn man dies nicht zum Beispiel mittels Workshop schult, hat man keine Chance, ein solches Modell erfolversprechend einzuführen (Graber 2005: 20).

Was grundsätzlich zu bedenken ist, dass Veränderungen in der Demokratie Zeit brauchen (Nuspliger 2004: 10).

2.6 Folgerungen

Bei der WOV-Reform kann festgestellt werden, dass schlussendlich auch die parlamentarische-politische Ebene in die Reform einbezogen worden ist (Brändli 2001: 1 f.). Dies im Gegensatz zu den Reformanstrengungen in Deutschland des New Public Management (Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2008: 317). Deshalb spricht man in der Schweiz denn auch mehr als nur von einer Verwaltungsreform, sondern auch von einer Staatsreform, insbesondere auch nach der Berücksichtigung der staatspolitischen Konzeption der politischen Steuerung im WOV gegen Ende der 90iger Jahre (vgl. vorne unter Ziff. 2.2.2).

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung und die Gewaltenteilung weisen eine gewisse Parallele auf (Lienhard 2005: 200 f.): So streben sowohl WOV wie auch der Gewaltenteilungsgrundsatz nach wirksamer Aufgabenerfüllung, bei der die Aufgaben und Kompetenzen klar verteilt sind. Dabei kommt auch der parlamentarischen Oberaufsicht bereits unter dem herkömmlichen Verständnis bereits auch Steuerung zu. Die Oberaufsicht ist ein Element im politischen Steuerungskreislauf des Parlamentes: Planung – Entscheidung – Umsetzung – Oberaufsicht (Lienhard 2005: 185; vgl. auch Kettiger 2000: 526).

Mit WOV sind zwar neue Steuerungsinstrumente fürs Parlament eingeführt worden. Doch mit dem New Public Management wird die Gesetzgebungsfunktion des Parlamentes noch an zunehmender Bedeutung gewinnen (Lienhard 2005: 251): Das Gesetz wird in der Demokratie das zentrale Steuerungsmittel bleiben. Mit einer finalen Gesetzgebung kommt man der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sehr entgegen und deckt die Reformideen sehr genau ab. Die neuen und „alten“ Steuerungsmittel sind nicht einzeln zu betrachten, sondern als gesammelte Instrumente für die WOV-Ziele einzusetzen (vgl. hierzu auch Kettiger 2001: 21)

3 Parlamentarische Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Schwyz

3.1 Kurzportrait Kanton Schwyz

3.1.1 Lage und Zahlen

Der Kanton Schwyz wird von drei dominanten Regionen geprägt: der Talkessel von Schwyz im inneren Kantonsteil, dann die Landschaften Höfe und March im äusseren Kantonsteil und dazwischen die Region Einsiedeln und Ybrig. Der Kanton gliedert sich politisch in sechs Bezirke und 30 Gemeinden.

Zwischen Zürich- und Vierwaldstättersee, Zuger- und Wägitalersee in Mitten der Schweiz gelegen, bietet der Kanton Schwyz auf einer Fläche von 908,2 km² Lebens- und Arbeitsraum für 143'605 Menschen (Stand Ende 2008: Zahlenspiegel Kantonalbank Schwyz).

Dank seiner zentralen Lage mit den kurzen Distanzen zu den Zentren Zürich, Luzern und Zug sowie einer weitsichtigen Finanz- und Steuerpolitik konnte der Kanton Schwyz in den vergangenen Jahrzehnten ein imposantes Entwicklungstempo vorlegen. Um dieser Entwicklung gerecht zu werden, sind in den letzten Jahren grosse Investitionsvorhaben in Verkehrs- und weiteren Infrastrukturanlagen in die Wege gleitet und teilweise schon realisiert worden.

Die abwechslungsreiche Landschaft, eine gut ausgebaute Infrastruktur und das vielfältige Bildungsangebot machen den Kanton Schwyz zu einem Wohnraum mit hoher Lebensqualität.

3.1.2 Der Schwyzer Kantonsrat

Der Kantonsrat, die Legislative, zählt 100 Mitglieder. Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis. Die Sitze werden unter die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt (§ 26 KV). Parteipolitisch verteilen sich die Sitze wie folgt (Staatskanzlei 2008):

	2000	2004	2008
Partei	Sitze	Sitze	Sitze
CVP	43	34	29
FDP	26	24	21
SVP	20	27	41
SP	11	15	9

Tabelle 1: Sitzverteilung im Kantonsparlament

Nach langer Vorherrschaft der CVP gab es seit 2004 eine Zunahme der SVP-Wähler. Bei den letzten Kantonsratswahlen hatte die SVP sogar einen Erdrutschsieg zu verzeichnen, die seitdem fraktionsstärkste Partei im Parlament ist. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Exekutive. Die SVP besitzt seit 2008 auf Kosten der FDP 2 Regierungsrats-sitze (3 CVP, 2 SVP, 1 FDP und 1 SP).

Die Angehörigen mehrerer Parteien können zusammen eine Fraktion bilden (§ 27 GO-KR). Die Fraktionen beraten die Geschäfte des Kantonsrates und bereiten die vom Kantonsrat zu treffenden Wahlen vor. Die Vertretung in den Kommissionen ist entsprechend dem Verhältnis der Fraktionsstärke bestimmt (§ 11 Abs. 2 und § 27 Abs. 2 GO-KR).

Die Aufgaben des Parlamentes als Gesetzgeber, Wahlbehörde, Oberaufsichtsbehörde, werden in der Kantonsverfassung detailliert umschrieben (§ 26 ff. KV). Der Kantonsrat genehmigt als Ausfluss seiner Budgetkompetenz das Globalbudget samt Leistungsauftrag (§ 7 WOV-Verordnung). Derzeit (2009) sind dies 28 Globalbudgets mit ca. 70 Produktgruppen. Bis zur flächendeckenden Umsetzung von WOV genehmigt der Kantonsrat noch von ca. vier Verwaltungseinheiten das Budget im herkömmlichen Sinn. Zur Geschichte und Stand von WOV vgl. nachfolgende Ziffer 3.2.

3.1.3 Die Kantonsrätlichen Kommissionen

Der Schwyzer Kantonsrat verfügt über sieben ständige Kommissionen. Daneben besteht die Möglichkeit der Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission durch den Kantonsrat (§ 13a GO-KR). Zudem kann der Kantonsrat sogenannte Spezialkommissionen zur Vorberatung einsetzen, zum Beispiel für Geschäfte, die nicht in die Zuständigkeit einer ständigen Kommission fällt (§ 13 GO-KR).

Den Kommissionen sind bestimmte Aufgabengebiete (Anhang zu GO-KR) zugewiesen. Sie beraten und prüfen die Vorlagen des Regierungsrates vor und berichten dem Kantonsrat mit Anträgen (§ 11 GO-KR).

Die Kommissionen werden aus den Fraktionen im Verhältnis zu deren Mitgliederbestand bestimmt (§ 11 Abs. 3 GO-KR).

Gegenwärtig gibt es sieben ständige Kommissionen (§ 12 GO-KR):

- Staatswirtschaftskommission (STAWIKO), 15 Mitgliedern
- Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen (KBSA), 11 Mitglieder
- Rechts- und Justizkommission, 11 Mitglieder
- Kommission für Raumplanung, Umwelt und Verkehr, 11 Mitglieder
- Kommission für Gesundheit und soziale Sicherheit, 11 Mitglieder
- Konkordatskommission, 11 Mitglieder
- Aufsichtskommission für die Kantonbank, 5 Mitglieder

Jede Kommission hat nebst den ordentlichen Mitgliedern vier Ersatzmitglieder.

3.2 Wirkungsorientierte Verwaltung im Kanton Schwyz

3.2.1 Projektverlauf

3.2.1.1 Bericht und Nachkreditsvorlage an den Kantonsrat 1995

Mit Bericht und Vorlage vom 5. September 1995 (RRB Nr. 1559/1995) beantragte der Regierungsrat den Projektstart zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Schwyz. Mittels eines Kredites bzw. Nachkredites von Fr. 105'000.-- hat der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt in drei Leistungsfeldern das Projekt zu starten. Grundlage war das Regierungsprogramm 1992-1996, das die Absicht beinhaltet hatte, die Verwaltungsführung weiter zu optimieren.

Zielsetzung

Die einseitige Steuerung über Inputs, d.h. der Zuteilung von Ressourcen (Budget, Stellenplan) ist grundsätzlich zu überdenken (RRB Nr. 1559/1995, 3. f.). Die Steuerung ist auf eine Führung zu verlagern, die produkte- und wirkungsorientiert wahrgenommen wird.

Gestaltungselemente

Der Regierungsrat orientiert sich in seinem Bericht auf die wesentlichen Gestaltungselemente, die von den Verwaltungswissenschaften vorgeschlagen werden. So wird insbesondere auf Kuno Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern 1995, verwiesen.

Vorgehensplan

Der Regierungsrat hatte die Absicht, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Schwyz prozesshaft und schrittweise einzuführen

Die ausgewählten Leistungsbereiche waren:

- Küchen im Raum Schwyz
- Staatswald und Forstgarten
- Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV)

Letzterer Bereich wurde vor dem Projektstart mit dem Strassenunterhalt ausgetauscht, weil der Bund für den Aufbau und die Tätigkeit der RAV enge und bundesweite Vorgaben erlassen hat, die für eine eigenständige Optimierung keinen Spielraum mehr zugelassen haben.

Projektbearbeitung

Der Regierungsrat unterscheidet verschiedene Phasen:

Phase A: Die Projektorganisation wurde aus einem Lenkungsausschuss (Delegation des Regierungsrates), einer externen Projektleitung und mit Projektteams, die mit Mitarbeitern der betroffenen Verwaltungseinheiten besetzte waren, gebildet (RRB Nr. 1559/1995, S. 9 f.)

Phase B: Für die ausgewählten Leistungsfelder wurden die Kundenbedürfnisse, die Ziele und Wirkungen, die nachgefragten Leistungen und Produkte incl. Ressourcenbedarf ermittelt. An-

schliessend werden die möglichen Leistungsmodelle – interne oder externe Leistungsmodelle - erstellt.

Phase C: Für die bearbeiteten Leistungsfelder werden dann die Realisierungsprojekte ausgearbeitet und die Realisierungspläne geschaffen.

Phase D: Die Projekte werden umgesetzt, ausgewertet und anschliessend weitere Leistungsfelder ausgewählt, um in die Reform miteinbezogen zu werden.

Einbezug des Parlaments

Da die STAWIKO den Wunsch geäussert hat, sich mit dem Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu befassen, „ist der Regierungsrat bereit, die Staatswirtschaftskommission über den Verlauf der ausgewählten Projekte zu informieren und die Auswertung zur Diskussion zu stellen“ (RRB Nr. 1559/1995, S. 11.).

Eine aktivere Rolle, wie zum Beispiel Einsitznahme von Parlamentarier ist in der Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat nicht vorgesehen und auch nicht erwähnt.

Der Bericht und Antrag wurde vom Parlament angenommen, das Projekt wirkungsorientierte Verwaltungsführung konnte im Kanton Schwyz gestartet werden.

3.2.1.2 Zweiter Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat 1997

Mit dem zweiten Bericht RRB Nr. 458 vom 18. März 1997 an den Kantonsrat bekräftigte die Regierung, dass bei Einführung von WOV den unterschiedlichen Voraussetzungen Rechnung zu tragen ist und WOV nicht mit einem Kraftakt der ganzen Kantonsverwaltung überstülpt werden kann. Der neue Kurs soll aufgabenbezogen und schrittweise erfolgen (RRB Nr. 458/1997 S. 4).

Weitere Projekte

In einer zweiten Etappe von 1997-1998 hat der Regierungsrat die Absicht, weitere Verwaltungseinheiten für WOV auszuwählen. Es sollen drei bis fünf Projekte in Auftrag gegeben werden.

Parallel dazu werden die bisherigen Projekte realisiert und für die Umstellung vorbereitet.

Gesetzgebung

Aufgrund der an die Hand genommen Projekten kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass für die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells ein gesetzlicher Anpassungsbedarf besteht. Dies insbesondere im Personal-, Organisations- und Finanzrecht. Es wird darauf hingewiesen, dass es im Hinblick auf die Budgethoheit des Kantonsrates von „Bedeutung sei, anstelle der spezifizierten Budgetkredite ein anderes Steuerungsinstrument zur Verfügung zu stellen, das dem Kantonsrat eine strategische Einflussnahme auf die Verwaltungstätigkeit erlaubt“ (RRB Nr. 458/1997, S. 16).

Einbezug Parlament

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass mit den erforderlichen Verordnungsänderungen auch die Zuständigkeit des Kantonsrates angesprochen ist. „Das Parlament ist voll in den Wandel

der Verwaltungskultur einzubeziehen und deshalb regelmässig über die Entwicklung zu informieren“ (RRB 458/1997, S. 12). Dies soll einerseits durch Vorlage der Berichte über WOV und mit den Beratungen der Revision von kantonsrätlichen Verordnungen und andererseits aber auch über den laufenden Meinungs austausch mit der Staatswirtschaftskommission, welche sich mit der Geschäftsführung von Regierungsrat und Kantonsverwaltung befasst, geschehen.

In der Sitzung vom 24. April 1997 nahm der Kantonsrat vom Bericht des Regierungsrates stillschweigend Kenntnis. Der Bericht wird positiv, jedoch auch mit kritischen Bemerkungen, vom Parlament aufgenommen. Kritisch gewürdigt wurde u.a. die Verlagerung der Kompetenzen vom Parlament hin zur Regierung und Verwaltung. Zudem erwartet man mit grossem Interesse, welche Steuerungsmittel für die strategische Einflussnahme in den notwendigen Gesetzesrevisionen vorgesehen sind. Explizit wurde von der SVP Fraktion auf die notwendige Information oder Schulungsmöglichkeiten hingewiesen, damit das Parlament sich mit der Materie vertraut machen und den WOV-Gedanken nachvollziehen könne (Kantonsratsprotokoll vom 23./24. April 1997, S. 277).

3.2.1.3 Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 17. März 1999

Mit Bericht und Vorlage RRB Nr. 2194/1998 vom 15. Dezember 1998 unterbreitete der Regierungsrat die Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Mit der Vorlage sollte die genügende gesetzliche Grundlage für die Weiterführung von WOV geschaffen werden.

Im Wesentlichen wurde das zentrale Steuerungsmittel des Leistungsauftrages eingeführt. Der vierjährige Leistungsauftrag umfasst die Sachziele, die Produktgruppen, den erforderlichen Globalkredit und die Indikatoren einer Verwaltungseinheit (§ 5). Der Regierungsrat unterbreitet der Leistungsauftrag mittels Vorlage dem Kantonsrat zu Genehmigung (§ 7). Im Weiteren wurde die Kompetenzdelegation durch den Regierungsrat und die Zuständigkeit zur Festlegung von Rahmenbedingungen durch den Regierungsrat festgelegt (§ 9 ff.).

Im Hinblick auf die Beratungen in der Kommission und im Parlament wurde den Fraktionen die freiwillige Möglichkeit geboten, sich über die Hintergründe von WOV mittels eines Seminars informieren zu lassen.

Kommissionsberatungen

Die Vorlage wurde an zwei Sitzungen von der vorberatenden kantonsrätlichen Kommission beraten. Als einzige Änderung wurde beantragt, dass für die Prüfung der Leistungsaufträge die dafür vorgesehene Staatswirtschaftskommission eine Delegation der ständigen Kommission, die von der Vorlage her in ihrem Aufgabenbereich zuständig ist, beigezogen wird. Der Regierungsrat stimmte mit RRB Nr. 341/1999 vom 2. März 1999 diesem Antrag zu.

Parlamentsberatungen

Die Vorlage wurde an der Kantonsratssitzung vom 17. März 1999 behandelt. Als einzige Fraktion stellte die SP einen Rückweisungsantrag. Es seien zu viele fundamentale Fragen offen, um bereits über die gesetzliche Grundlage zu befinden. Weiter wurde geltend gemacht, dass mit der Einführung der Leistungsaufträge und Globalkredite das Parlament eigentlich ausgeschaltet werde. Das Parlament könne nur noch ja oder nein sagen und es fände eine klare Kompetenzverschiebung zur Regierung und zur Verwaltung statt. Schliesslich werde das Parlament weitgehend vom politischen Planungsprozess ausgeschlossen (Kantonsratsprotokoll vom 17. März 1999, S. 1060). Die Diskussion entwickelt sich u.a. zur Frage hin, wie die künftigen Planungsinstrumente aussehen, die das Parlament gegenüber der Verwaltung bekommt und wie das Parlament am Planungsprozesse teilnimmt (Kantonsratsprotokoll vom 17. März 1999, S. 1069). In der Diskussion wurde diesem Einwand unter anderem entgegnet, dass der Kantonsrat weiterhin die gesetzgebende Instanz ist. Und dass der Kantonsrat mittels der Gesetzgebung das Leistungsangebot des Kantons auch die Entwicklung festlegen kann (Kantonsratsprotokoll vom 17. März 1999, S. 1063 und 1074).

Der Rückweisungsantrag wurde schliesslich mit 76 gegen 10 Stimmen abgelehnt (Kantonsratsprotokoll vom 17. März 1999, S. 1074).

Die anschliessende Detailberatung verlief mit relativ wenig Wortmeldungen und wenig Diskussion zu den einzelnen Paragraphen. Einzig die Zusammenarbeit zwischen der für die Vorbereitung zuständige Stawiko und den ständigen Kommissionen sowie der Möglichkeit der Einreichung einer Motion zur Abänderung der Leistungsaufträge gab Anlass zu detaillierterer Beratung. Die von der vorberatenen Kommission vorgeschlagene Beiziehung der ständigen Kommission für die Prüfung der Leistungsaufträge wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. Es wurde jedoch bemängelt, dass keine Prozessabläufe festgeschrieben werden und ebenso wenig das Delegationssystem nicht umschrieben werde. Dies könne jedoch nicht sein, weil man hier als Parlament sich auf eines neues „unbekanntes Gelände“ begibt (Kantonsratsprotokoll vom 17. März 1999, S. 1075). Weiter wurde zur bestehenden Möglichkeit den Leistungsauftrag mittels einer erheblich erklärten Motion abzuändern, negativ vermerkt, dass der Regierungsrat im Bericht und Vorlage „erwarte, dass vom Motionsrecht zurückhaltend Gebrauch“ gemacht werde (Kantonsratsprotokoll vom 17. März 1999, S. 1077).

Die Vorlage wurde in der Schlussabstimmung schliesslich mit 74 zu 5 Stimmen angenommen.

3.2.1.4 Evaluation 2004

Im Frühjahr 2004 hat das Finanzdepartement eine umfassende Evaluation von WOV im Kanton Schwyz durchgeführt. Die Mitglieder des Kantonsrates, der Staatwirtschaftskommission, des Regierungsrates, die Amtsleiter und die Mitarbeitenden von WOV-Verwaltungseinheiten wurden mittels Fragebogen zu ihren Erfahrungen mit WOV und dem weiteren Vorgehen befragt. Die Umfrage wurde durch das Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen durchgeführt und ausgewertet.

Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse

Eine überwiegende Mehrheit der antwortenden Personen haben WOV als positiv eingeschätzt. Die Mehrheit befürwortete auch eine Weiterführung von WOV.

Mitglieder des Kantonsrates

WOV wird von der Mehrheit der antwortenden Kantonsräte über die Parteigrenzen hinaus als positiv beurteilt. Bei der Beurteilung der Instrumente zeigte es sich, dass die Steuerungsmöglichkeiten im Vergleich zur traditionellen Verwaltungsführung eher zurückgegangen sind. Die Indikatoren wurden teilweise als zu wenig aussagekräftig beurteilt worden. Es liess sich daraus ableiten, dass hinsichtlich der Struktur und des Informationsgehaltes der Leistungsaufträge ein Handlungsbedarf besteht. Die Einführung eines IAFP ist uneinheitlich beurteilt worden. Die Kostenrechnung wird in der Umfrage eher als kritisch beurteilt. Eine Ausbildung wird von 2/3 der antwortenden Kantonsräte gewünscht.

Mitglieder der STAWIKO

Die parlamentarische Steuerung über die Leistungsaufträge wurde von den Antwortenden im Vergleich zum traditionellen Steuerungsmodell etwas besser beurteilt. Der Informationsgehalt des Leistungsauftrages soll mit Vergleichszahlen aber lesbarer gemacht werden. Die Einführung eines IAFP wird von allen Antwortenden begrüsst, eine modifizierte Kosten-/Leistungsrechnung von einer Mehrheit. Die Ausbildungswünsche decken sich in etwa mit den übrigen antwortenden Kantonsräten.

3.2.1.5 Dritter Bericht an den Kantonsrat 2005

Mit RRB Nr. 270/2005 vom 8. März 2005 legte der Regierungsrat den dritten Zwischenbericht zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung vor. Der Bericht soll einerseits über die laufenden Projekte informieren und andererseits werden die Grundsatzentscheide des Regierungsrates dargestellt, mit denen der Regierungsrat das weitere Vorgehen von WOV plant. Grundlage des dritten Berichtes war u.a. auch die durchgeführte Evaluation im Jahre 2004.

Die wichtigsten Entscheide, die den künftigen Rahmen der WOV Weiterentwicklung absteckten, sind die folgenden:

Der Regierungsrat entschied sich grundsätzlich für die flächendeckende, gestaffelte Einführung von WOV in der kantonalen Verwaltung.

Es wurde zudem von der Regierung beabsichtigt, von der Mehrjährigkeit des Leistungsauftrages abzugehen und wiederum auf die traditionelle Einjährigkeit zurückzukehren.

Weiter sollen die alten und neuen Steuerungsinstrumente zusammengeführt werden. So sollen der Voranschlag und Leistungsauftrag sowie Staatsrechnung und Rechenschaftsbericht der WOV-Verwaltungseinheiten zusammengeführt werden. Zudem sollen die Inhalte vereinfacht, aber auch mit qualitativen Aussagen angereichert werden.

Zudem soll beim Einsatz von WOV-Instrumenten zwischen obligatorischen und fakultativen Instrumenten unterschieden werden. So sollen gewisse Instrumente, wie der Leistungsauftrag, obligatorisch sein, die Kosten-/Leistungsrechnung jedoch fakultativ erlaubt sein.

Parlamentsberatung

Der Kantonsrat hat den dritten Bericht in der Session vom 25. Mai 2005 beraten. Es wurden Voten geführt, dass vor der flächendeckenden Umsetzung von WOV zuerst die Behebung der vorhandenen Mängel bei den laufenden Projekten erfolgen soll. Insbesondere bezüglich der teilweisen nicht aussagekräftigen Indikatoren und Kennzahlen, die Lesbarkeit der Leistungsaufträge und Rechenschaftsberichte wurde eine Behebung der Mängel gefordert. Weiter wurde auf die mögliche Diskrepanz des vorhandenen Know-hows im Parlament hingewiesen. Die Stawiko habe hier aufgrund der gemachten Erfahrungen einen Vorsprung. Es ist daher grosse Beachtung auf eine gute, verständliche aber einfache Berichterstattung zu legen (Kantonsratsprotokoll vom 25. Mai 2005, S. 850 f.). Wiederum wurde in Voten vorgebracht, dass die Steuerungsmöglichkeiten des Parlamentes im Vergleich zur traditionellen Steuerung zurückgegangen sind (Kantonsratsprotokoll vom 25. Mai 2005, S. 852 und 854).

In der Schlussabstimmung wurde vom Bericht von 66 Ratsmitgliedern zustimmend und von 21 ohne Zustimmung zur Kenntnis genommen (Kantonsratsprotokoll vom 25. Mai 2005, S. 856).

3.2.1.6 Änderung der Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung 2007

Mit Bericht und Vorlage RRB Nr. 1398/2007 vom 23. Oktober 2007 legte der Regierungsrat eine Revision der Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vor. Die Änderungen waren notwendig, um die im dritten Bericht erwähnten Grundsatzentscheide des Regierungsrates umzusetzen.

Mit der Revision wird insbesondere die Voraussetzung geschaffen, dass WOV flächendeckend eingeführt werden kann. Die wesentlichen Anpassungen sind die Reduktion der Leistungsperiode von maximal vier auf ein Jahr, die Einführung eines Evaluationsberichtes und die fakultative Führung der standardisierten Kostenrechnung. Mit den vorgesehenen Änderungen soll der Kantonsrat mehr Steuerungsmöglichkeiten erhalten und auch mehr Wirkungsinformationen.

Parlamentsberatung

Die Vorlage wurde im Kantonsrat in der Session vom 12. Dezember 2007 behandelt. Einerseits wird im Parlament der Wechsel der Leistungsaufträge auf die Einjährigkeit begrüsst und hofft auf „eine bessere WOV-Lenkung“ (Kantonsratsprotokoll vom 12. Dezember 2007 S. 1697). Andererseits wird auch vorgebracht, dass die Eigenschaften und Vorteile „verwässert werden und zu einem „WOV-lighter“ führe (Kantonsratsprotokoll vom 12. Dezember 2007 S. 1698). Vollends zugestimmt wurde der regelmässigen Evaluation. Der Vorsteher des Finanzdepartementes stellte zusammenfassend fest, dass eine mittlere Unzufriedenheit herrsche, aber das Parlament der Vorlage zustimme (Kantonsratsprotokoll vom 12. Dezember 2007 S. 1698).

In der Schlussabstimmung wurde mit 86 zu 2 Stimmen der Änderung der Verordnung zugestimmt.

3.3 Ausgestaltung der parlamentarischen Steuerung

3.3.1 Schwyzer WOV-Philosophie

Das WOV-Modell im Kanton Schwyz ist eine Anwendung des theoretischen Idealmodells des New Public Management. Die Ansätze der Lehre, so insbesondere die betriebswirtschaftliche, wurden auf die Grösse Eigenschaften des Kantons Schwyz angepasst (RRB Nr. 270/2005 vom 8. März 2005). Gemäss des zuständigen Vorstehers des Finanzdepartementes wurde ein Konzept entwickelt, das der Kantonsgrösse, der Art des Politisierens und auch der Verwaltungsführung entgegen komme (Kantonsratsprotokoll vom 25. Mai 2005, S. 849).

3.3.2 Gesetzliche Grundlagen

Das WOV-Modell des Kantons Schwyz ist rechtlich in der Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 17. März 1999 (WOV-Verordnung, SRSZ 143.210, vgl. Anhang 1) verankert. Die letzte Revision (vgl. vorne Ziffer 3.2.1.6) wurde am 12. Dezember 2007 getätigt.

Die kantonsrätliche Verordnung ist schlank und auf die wesentlichen Eckpunkte des WOV-Systems beschränkt. Sie umfasst effektiv 18 Paragraphen und 4 Abschnitte. Im 1. Abschnitt, in den „Allgemeinen Bestimmungen“ werden die Zielsetzung und der Geltungsbereich umschrieben. Im § 1 wird das Ziel wie folgt umschrieben:

„Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) fördert eine bedarfsgerechte, qualitätsbewusste und wirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen.“

Im 2. Abschnitt „Steuerung“ wird der Leistungsauftrag (Begriff, Erteilung, Genehmigung, Änderung), die Kompetenzdelegation des Regierungsrates zum Erlass von Rahmenbedingungen, das Controlling, Berichtswesen und die Evaluation geregelt. Schliesslich werden im 3. Abschnitt „Finanzhaushalt“ das Globalbudget und die Investitionsausgaben behandelt. Am Schluss folgt der Abschnitt „Schlussbestimmungen“ mit Inkraftsetzungszeitpunkt und Änderungen von bisherigem Recht.

Wie nachfolgend bei der Behandlung der einzelnen Steuerungsinstrumenten des Parlamentes zeigen wird, gibt es noch andere gesetzliche Grundlagen, die als Steuerungselemente des Parlamentes herangezogen werden müssen.

3.3.3 Steuerungsinstrumente des Parlamentes

3.3.3.1 Leistungsauftrag/Globalbudget

Wesentliches Instrument ist der Leistungsauftrag, der in den §§ 5 ff. WOV-Verordnung geregelt ist:

§ 5 1. Leistungsauftrag

a) Begriff

¹ Der Leistungsauftrag für eine Verwaltungseinheit enthält mindestens:

- a) die wesentlichen Sachziele;
- b) die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung;
- c) das Globalbudget.

² Der Leistungsauftrag gilt für eine Leistungsperiode von einem Jahr.

§ 6 b) Erteilung

¹ Der Regierungsrat bestimmt unter dem Vorbehalt von § 7, welche Verwaltungseinheiten nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geführt werden. Das zuständige Departement unterbreitet ihm einen Vorschlag für einen Leistungsauftrag.

² Der Regierungsrat prüft den Vorschlag, entscheidet abschliessend über den Inhalt und erteilt den Leistungsauftrag.

§ 7 c) Genehmigung

¹ Der Regierungsrat unterbreitet den Leistungsauftrag dem Kantonsrat als Vorlage zur Genehmigung.

² Die Genehmigung umfasst alle Teile des Leistungsauftrages und erfolgt mit einer einzigen Abstimmung. Verweigert der Kantonsrat die Genehmigung, kann der Regierungsrat einen revidierten Leistungsauftrag unterbreiten oder auf die Erteilung eines Leistungsauftrages verzichten.

³ Die Staatswirtschaftskommission prüft als vorberatende Kommission die Vorlage und stellt dem Kantonsrat Antrag, ob die Genehmigung erteilt oder verweigert werden soll. Sie zieht eine Delegation der ständigen Kommission des Kantonsrates zur Prüfung hinzu, die von der Vorlage in ihrem Aufgabenbereich betroffen ist.

§ 8 d) Änderung

¹ Der Leistungsauftrag ist während der Leistungsperiode im gleichen Verfahren zu ändern wie die Erteilung und die Genehmigung, wenn es eine neue Aufgabenbestellung erfordert oder wenn vorgesehene Leistungen nicht erbracht werden.

² Der Kantonsrat kann den Regierungsrat zu einer bestimmten Änderung nach Abs. 1 verpflichten, wenn er eine Motion erheblich erklärt.

Der Leistungsauftrag umfasst mindestens die Sachziele, die Indikatoren und das Globalbudget (§ 5 WOV-Verordnung) pro Verwaltungseinheit (d.h. Stufe Amt). Letzteres ist der geplante Nettoaufwand, der für die Erfüllung der Sachziele erforderlich ist und hat die Wirkung eines Voranschlagkredites (§ 15 WOV-Verordnung). Der Leistungsauftrag gilt für die Leistungsperiode eines Jahres. Als Beispiel wird auf den Leistungsauftrag des Departementssekretariates im Anhang 2 verwiesen, der im Dezember 2009 für die Leistungsperiode 2010 dem Kantonsrat vorgelegt wird.

Der Leistungsauftrag wird vom Regierungsrat dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt (§ 7 WOV-Verordnung). Die Genehmigung umfasst alle Teile, also sowohl die Leistungsumschreibung mit den Sachzielen und dem Globalbudget pro Verwaltungseinheit, und erfolgt mit einer Abstimmung. Verweigert der Kantonsrat die Genehmigung des Leistungsauftrages,

kann der Regierungsrat einen revidierten Leistungsauftrag unterbreiten oder auf die Erteilung eines Leistungsauftrages verzichten.

3.3.3.2 Motion (Leistungsmotion)

Der Kantonsrat kann den genehmigten Leistungsauftrag abändern, bzw. den Regierungsrat dazu verpflichten, wenn er eine Motion im Parlament als erheblich erklärt (§ 8 Abs. 2 WOV-Verordnung). Es handelt sich hier um die Leistungsmotion, wie sie auch in anderen Kantonen bezeichnet wird.

3.3.3.3 Berichtswesen und Evaluation

Der Regierungsrat evaluiert die Wirkungen der mit den Leistungsaufträgen beauftragten Verwaltungseinheiten regelmässig. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat Bericht über die Ausführung der Leistungsaufträge und die Einhaltung der Globalbudgets zu machen (§ 13 Abs. 2 WOV-Verordnung).

Gestützt auf § 49 KV legt der Regierungsrat der jährliche Rechenschaftsbericht zur Genehmigung vor. Die Stawiko des Kantonsrates prüft im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht die Ausführungen der Leistungsaufträge (§ 13 Abs. 4 WOV-Verordnung).

Nachfolgend werden die Steuerungsinstrumente genannt, die nicht explizit in der WOV-Verordnung erwähnt werden, sich aber in anderen Erlassen finden.

3.3.3.4 Gesetzgebung und Gesetzgebungsprogramm

Die Gesetzgebung gehört in die Kompetenz der Legislative. Die (finale) Gesetzgebung gilt anerkannterweise als ein Hauptsteuerungsinstrument des Parlamentes.

Als Ausfluss der Gesetzgebungskompetenz fasst der Kantonsrat auch Beschluss über das Gesetzgebungsprogramm, das vom Regierungsrat für eine Periode von vier Jahren dem Kantonsrat vorlegt (§ 50 Abs. 3 GO-KR).

3.3.3.5 Parlamentarische Vorstösse

Planungsmotion

Nach § 50 Abs. 2 GO-KR kann der Kantonsrat den Regierungsrat dazu verhalten, weitere Berichte und Planungen als die vorgesehenen vorzulegen. Letztere ist in anderen Kantonen und auch beim Bund unter Planungsmotion bekannt.

Motion

Mit der herkömmlichen Motion wird beim Regierungsrat eine Vorlage zu einem in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallenden Geschäft verlangt (§ 52 GO-KR).

Initiative

Mit der Initiative kann ein Gesetzeserlass angeregt werden (§ 33 KV, § 51 GO-KR). Dies kann mit einer allgemeinen Anregung oder durch einen formulierten Text geschehen.

Postulat

Mit dem Postulat wird der Regierungsrat aufgefordert zu prüfen, ob über einen bestimmten Gegenstand dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten oder ob eine andere Massnahme zu treffen ist (§ 53 GO-KR).

Vorstösse zum Regierungsprogramm und Finanzplan

Das Parlament erhält, nachdem der Regierungsrat sein Regierungsprogramm und den Finanzplan sowie Gesetzgebungsprogramm verabschiedet hat, Gelegenheit Vorstösse einzureichen, die thematisch einen Bezug zum Regierungsprogramm und Finanzplan haben. Dieses Vorgehen ist nicht explizit vorgesehen. Nach der Erstberatung im der Februarsession erhalten die Parlamentarier die Möglichkeit entsprechende Vorstösse innert Frist einzureichen. Die Vorstösse, meist Motionen und Postulate, werden von der Regierung bis zur Detailberatung (Zweitberatung) in der Mai-Session beantwortet. Sie werden dann zusammen mit dem Regierungsprogramm und Finanzplan sowie dem Gesetzgebungsprogramm behandelt.

Das Regierungsprogramm und der Finanzplan sind Steuerungsinstrumente der Exekutive. Auch wenn die Möglichkeit besteht hierzu Vorstösse einzureichen, nimmt der Kantonsrat das Regierungsprogramm und Finanzplan lediglich zur Kenntnis.

3.3.4 Schulungen - Weiterbildung

Während des Gesetzgebungsverfahrens wurde den Fraktionen die Möglichkeiten angeboten Orientierungsveranstaltungen über WOV zu organisieren, was auch teilweise benutzt worden ist.

Bis heute wurde gemäss Auskunft der Staatskanzlei seit Einführung von WOV eine flächendeckende Orientierung in Form einer Instruktionssitzung des Kantonsrates durch das Ratsbüro organisiert. Weiterhin besteht für die Fraktionen die Möglichkeit sich an speziell organisierte Veranstaltungen über WOV informieren zu lassen.

3.4 Erste Feststellungen

3.4.1 Entstehungsgeschichte

Aus den Parlamentsberatungen fällt auf, dass schon früh die Befürchtungen geäussert worden sind, die Stellung des Parlaments werde einerseits geschwächt und andererseits die Regierung samt Verwaltung werde in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gestärkt.

Bei der Gesetzgebung wurde das Parlament im herkömmlichen und in der Geschäftsordnung des Kantonsrates vorgesehenen Rahmen involviert. D.h. die Vorlage des Regierungsrates wurde von einer Kommission vorberaten. In den Parlamentsdebatten zu den Berichten in der Mitte der Neunziger Jahre, wie auch nachher, wurde vereinzelt bemängelt, dass das Parlament zu wenig informiert werde oder einbezogen würde. Es bestand zwar die Möglichkeit, fraktionsweise Informationsveranstaltungen beim Finanzdepartment abzurufen, von dem auch Gebrauch gemacht worden ist. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht das Parlament aktiver

in die Gesetzgebung einbezogen hätte werden müssen und zwar über das in der GO-KR vorgesehene Mass. Zum Beispiel die gemeinsame Erarbeitung der WOV-Umsetzung in einer Kommission, die gemischt aus Verwaltung, Regierung und Parlament zusammengesetzt gewesen wäre.

Der Gesetzeserlass (WOV-Verordnung) ist knapp gehalten. Weitere Bestimmungen oder Instrumente, die für die WOV-Umsetzung massgebend sind, finden sich auch in anderen Erlassen.

3.4.2 Vergleich zum WOV-Muster-Rahmenerlass

Die von den WOV-Experten Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler in ihrem Muster-Rahmenerlass für das Parlament genannten Steuerungsinstrumenten (vgl. Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 297 ff.) finden sich teilweise auch in der Umsetzung im Kanton Schwyz. Dies einerseits mit der gleichen Terminologie oder dann mit anderer Benennung.

Erster Fall ist der Leistungsauftrag und das Globalbudget. Auch inhaltlich entspricht es dem Muster-Rahmenerlass.

Letzter Fall dürfte der Auftrag sein, der im Wesentlichen der Motion entspricht, wenn es sich um ein Aufgabenfeld handelt, das dem Parlament zusteht. Sofern der Auftrag den Aufgabenbereich der Regierung oder Verwaltung betrifft, entspricht er der Interpellation. Der von den WOV-Experten verstandene Auftrag im Aufgabengebiet der Regierung und Verwaltung dürfte eher verbindlicher verstanden sein, als die Interpellation im Kanton Schwyz. Dies weil die Interpellation eher prüfenden Charakter hat. Der Grundsatzbeschluss des Muster-Rahmenerlasses ist der Planungsmotion gleichzusetzen. Ebenso ist im Kanton Schwyz die Parlamentsinitiative verwirklicht und auch besteht die Berichterstattungspflicht.

Nicht vorhanden sind der politische Indikator, das Rahmenbudget und auch nicht die Detaillierung des Globalbudgets.

Von den identischen Instrumenten mit dem Muster-Rahmenerlass wurden im Kanton Schwyz nur der Leistungsauftrag und das Globalbudget sowie die spezielle Motion zur Abänderung des Leistungsauftrages neu eingeführt. Die anderen Instrumente bestanden schon vorher und haben eine etwas andere Benennung.

3.4.3 Einflussmöglichkeiten des Parlaments

Das zentrale Instrument der Steuerung ist der Leistungsauftrag mit Globalbudget. Es fällt in der Ausgestaltung primär auf, dass das Parlament den Leistungsauftrag in der Beratung im Parlament nur noch annehmen oder ablehnen kann. Eine Abänderung ist in der Session nicht mehr möglich. Es ist daher wichtig, inwiefern die Vorberatung und die bestehenden Interventionsmöglichkeiten vom Parlament gelebt und benutzt wird. Bei der Umfrage ist diesem Thema und der Wahrnehmung des Parlamentes ein besonderer Teil gewidmet.

Mit der Abkehr von der vierjährigen bzw. zweijährigen Leistungsperiode auf eine einjährige ist man im Kanton Schwyz auf der Leistungsseite von einer mittelfristigen wohl zu einer kurzfristigen Steuerung gekommen.

Im Übrigen besteht mit den Vorstossarten und der Rolle des Gesetzgebers eine breite Möglichkeit als Parlament zu intervenieren

3.4.4 Parlamentsarbeit – Kommissionsarbeit

In der WOV-Verordnung ist vorgesehen, dass die Stawiko für die Prüfung und Vorberatung die speziellen Fachkommissionen beizieht. Der Kanton Schwyz hat diese Variante für die Umsetzung gewählt. In der Lehre wird vielfach vorgeschlagen, dass eine Fachkommission diese Aufgabe übernimmt.

4 Bewertung durch die Politik und Experten

Parlamentarier des Kantons Schwyz wurden mittels einer schriftlichen Umfrage zur Steuerung durch das Parlament in der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Schwyz befragt. Daran anschliessend wurden die Resultate der Umfrage und die Weiterentwicklungsmöglichkeit von WOV allgemein sowie bezogen auf den Kanton Schwyz mit zwei Experten diskutiert.

4.1 Befragung Kommissionen und Fraktionspräsidenten

4.1.1 Vorgehensweise

4.1.1.1 Auswahl der Befragten

Der Kreis der Befragung erstreckte sich auf die Staatswirtschaftskommission (Stawiko, 19 Mitglieder incl. 4 Ersatzmitglieder), die Kommission für Strassen, Bauten und Anlagen (KSBA, 15 Mitglieder incl. 4 Ersatzmitglieder) und die 4 Fraktionspräsidenten gezogen. Die Stawiko wurde einbezogen, weil sie mit den WOV-Themen am meisten beschäftigt ist, wie zum Beispiel mit der Vorberatung der Leistungsaufträge und den Delegationsbesuchen nach der Rechnungslegung und vor der Budgetsession. Die Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen wurde als Fachkommission des Baudepartementes befragt. Bei den Fraktionspräsidenten sollte die Parteienmeinung abgeholt werden

4.1.1.2 Test des Fragebogens

Nach Fertigstellung des Fragebogens wurde dieser zwei Testpersonen zum Bearbeiten gegeben. Es sollte die Lesbar- und Verständlichkeit geprüft und auch der Zeitbedarf zum Ausfüllen des Fragebogens eruiert werden. Die eine Testperson war ein Kantonsrat, der nicht zum ausgewählten Kreis der Befragten gehörte, und die zweite Person war ein Mitarbeiter des Verfassers. Aufgrund der Feedbacks wurden einzelne Formulierungen angepasst.

4.1.1.3 Durchführung und Rücklauf

Der Regierungsrat wurde über die Befragung in Kenntnis gesetzt, ohne jedoch den konkreten Inhalt des Fragebogens zu kennen. Die beiden Kommissionspräsidenten wurden vorgängig über die Befragung unterrichtet.

Der Fragebogen wurde auf der Software EvaSys erstellt und mit Post und einem Begleitschreiben verschickt (Anhang 3 Begleitschreiben, Anhang 4 Fragebogen). Zur Beantwortung wurde eine Frist von 20 Tagen, d.h. bis 24. August 2009 angesetzt. Da die Umfrage teilweise in die Sommerferien fiel, wurde sie mit einem Rundmail um 10 Tage verlängert.

Es wurden insgesamt 38 Fragebogen verschickt. Zurückgeschickt wurden 19 Bogen, was eine Rücklaufquote von 50 % ausmacht. Von vier Parlamentariern erhielt der Verfasser die Rückmeldung, dass sie wegen Arbeitsüberlastung keine Zeit hätten oder wegen fehlender Erfahrung („Jungparlamentarier“) die Fragen nicht beantworten können.

4.1.2 Inhalt der Befragung

Die Umfrage ist auf der Tätigkeit des Parlamentes im WOV, also insbesondere bezüglich der Beziehung Parlament – Steuerungsinstrumente, aufgebaut und ist im Wesentlichen in fünf Bereiche aufgeteilt. Nämlich WOV-Allgemein, WOV-Instrumentarium und Informationsgehalt, Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente des Parlamentes, Information und Ausbildungsbedarf sowie Kommissionstätigkeit. Bei den Fragen handelt es sich um offene und qualitative Fragen.

4.1.3 Ergebnis

Die Gesamtauswertung findet sich im Anhang 5.

4.1.3.1 WOV – Allgemein

Die Mehrheit beurteilte die WOV-Einführung in einer Gesamtbeurteilung eine Veränderung eher zum Positiven. Eine knappe Mehrheit befand, dass bezüglich der quantitativen Steuerungsmöglichkeiten eher mehr Möglichkeiten geschaffen wurden und qualitativ die Reform eher besser sei.

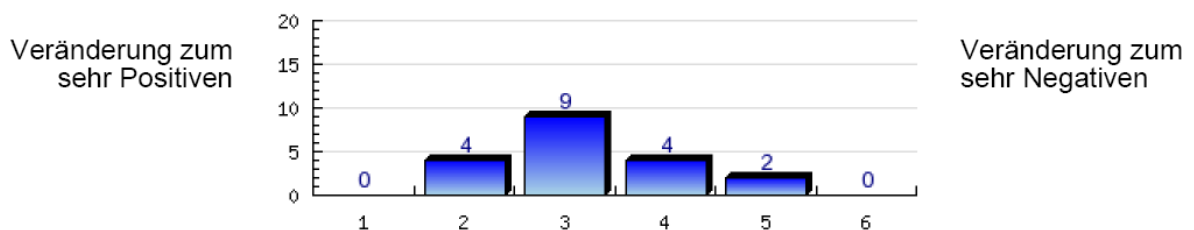


Abbildung 3: WOV-Gesamtbeurteilung

4.1.3.2 WOV-Instrumentarium und Informationsgehalt

a) Allgemein

Gesamthaft wurden die Informationen, um die WOV-Leistungsaufträge im Parlament zu verabschieden, als eher zu wenig beurteilt. Eine Minderheit sagte aus, dass die Informationen knapp genügend seien. Andererseits wurde in der offenen Frage, was für Informationen zusätzlich gewünscht werden, auch mehrfach genannt, dass die Grenzen eines Milizparlamentes erreicht seien, um die Informationen zu verarbeiten. Auffallend ist auch die Bemerkung hierzu, dass das allgemeine Parlamentswissen im Verhältnis zum Stawiko-Wissen verbesserungsbedürftig sei.

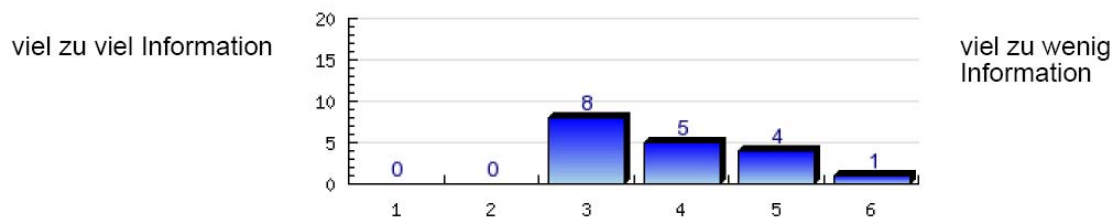


Abbildung 4: Informationsgehalt allgemein WOV-Instrumentarien

Beim Informationsgehalt der einzelnen WOV-Instrumente, mit denen das Parlament arbeitet, gibt es ein differenteres Bild:

b) Leistungsauftrag

Beim Leistungsauftrag als Gesamtes wurde fast ausgeglichen zur Hälfte die Information als zufrieden bzw. eher unzufrieden bezeichnet.

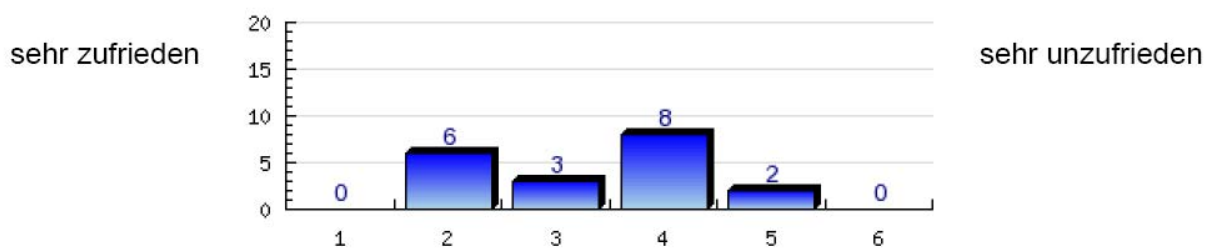


Abbildung 5: Informationsgehalt Leistungsauftrag

Wobei in der Detailbeurteilung das Globalbudget hinsichtlich des Informationsgehaltes eher als zufriedenstellend beurteilt wird. Die Stawiko-Mitglieder beurteilen das Globalbudget als Spezialkommission klar als zufriedenstellender; ebenso die Fraktionspräsidenten. Die Produktedefinition, die Ziele und die Indikatoren wurden generell eher als unzufrieden bewertet. Die Fraktionspräsidenten äusserten sich demgegenüber bei den Zielen eher zufriedenstellend.

c) Gesetzgebungsprogramm/Legislaturplan/Rechenschaftsbericht

Der Informationsgehalt des Gesetzgebungsprogrammes, der Legislaturplanung und auch des Rechenschaftsberichts schnitt mit hoher Quote, d.h. mehr als die Hälfte der Antworten, als zufriedenstellend ab. Wobei der Maximalwert von sehr zufrieden nie gewählt worden ist. Aber die Tendenz geht gegen den Maximalwert.

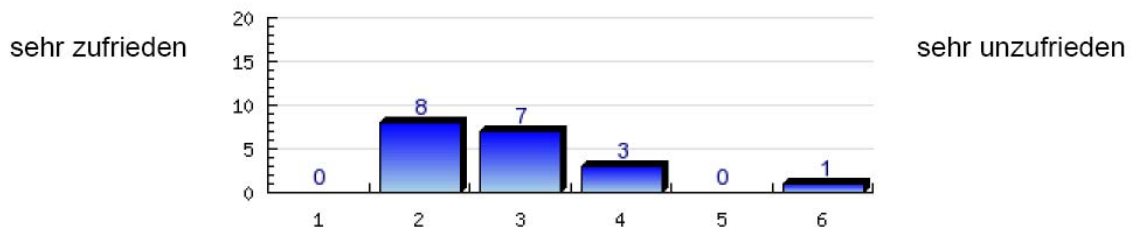


Abbildung 6: Informationsgehalt Gesetzgebungsprogramm

d) Voranschlag herkömmlicher Art

Mit sehr grosser Mehrheit wurde der Informationsgehalt des Voranschlages, als herkömmliches Steuerungsmittel bei den noch nicht WOV-Verwaltungseinheiten, als zufrieden bewertet. Im Gegensatz zum Globalbudget schneidet der Voranschlag besser ab.

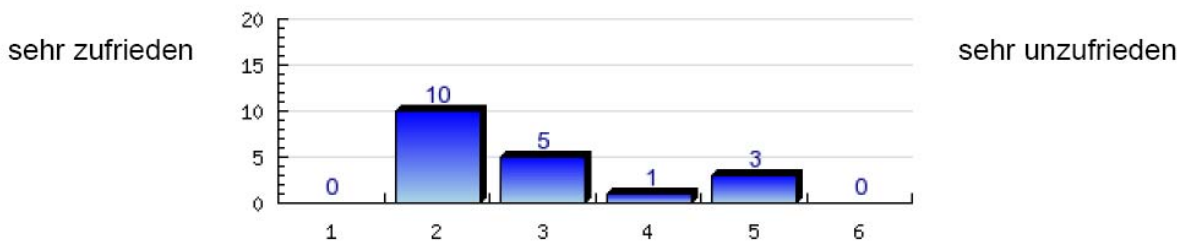


Abbildung 7: Informationsgehalt Voranschlag herkömmlicher Art

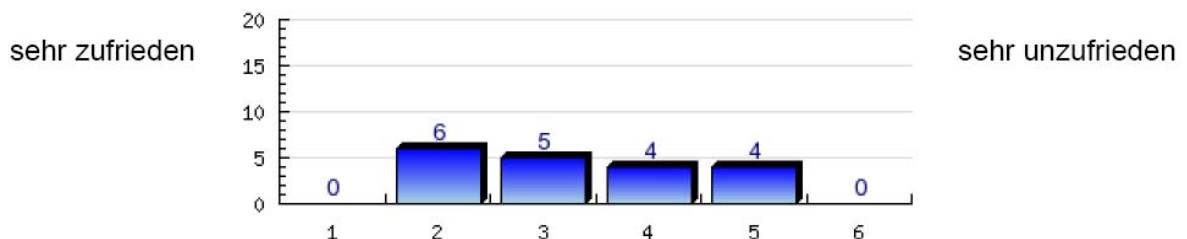


Abbildung 8: Informationsgehalt Globalbudget

e) Veränderung Lesefreundlichkeit und Inhalt seit Einführung von WOV

Die Veränderung der Lesefreundlichkeit und auch die des Inhalts des Leistungsauftrages wurden gesamthaft über die Jahre jedoch klar als zunehmend verbessert bezeichnet worden. Den in der Befragung gemachte Vorschlag, die Angleichung der Darstellungsform des Rechenschaftsberichtes an diejenige der Leistungsaufträge wurde ebenfalls mit einer klaren Mehrheit bejaht. Vorgeschlagen wurde, die Abweichungen mittels Ampelsystem darzustellen (rot = Abweichung, grün = erfüllt).

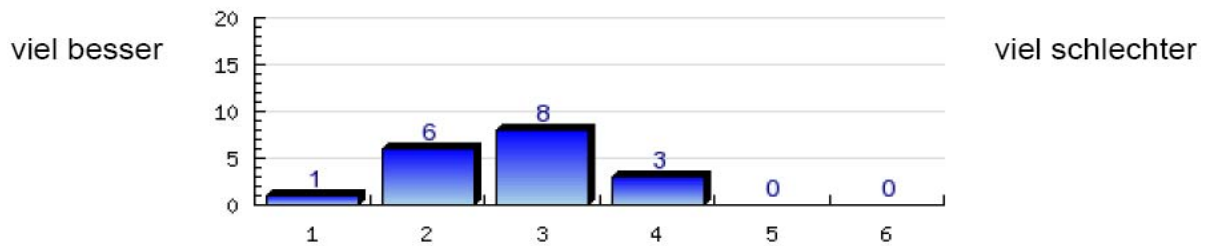


Abbildung 9: Entwicklung Lesefreundlichkeit Leistungsauftrag

Bei der offenen Frage nach Verbesserungswünschen wurden mehrfach die bessere Begründung betreffend der Erfüllung der Leistungsaufträge, die Einheitlichkeit der Leistungsaufträge und die Nennung sowie Einführung von Benchmark/Führungskennzahlen genannt.

f) Neue Instrumente zur Erlangung von Informationen

Die Kosten-/Leistungsrechnung ist mit der letzten Revision der WOV-Verordnung nicht mehr obligatorisch erklärt worden. Die fakultative Führung einer Kosten-/Leistungsrechnung wurde von einer Mehrheit befürwortet. Zur Begründung wurde angegeben, dass der Aufwand für die Führung einer KLER sich nicht für ein generelles Obligatorium für alle rechtfertige. Die Befürworter führen an, dass es sich hier um ein Kernstück von WOV handle, deren Informationen für das Parlament wertvoll sein könnten. In der Einzelbetrachtung der Stawiko fällt auf, dass deren Mitglieder sich mehrheitlich für ein Obligatorium aussprechen.

Mit relativ grosser Mehrheit wurde die Einführung eines integrierten Aufgaben- und Finanzplanes abgelehnt.

Mit einer regelmässigen Bevölkerungsbefragung können die Wirkungen des öffentlichen Handelns sowie die Entwicklung von Bedürfnissen in der Bevölkerung ermittelt werden. Als bekanntes Beispiel können die Bevölkerungsbefragungen in Riehen erwähnt werden (vgl. Steiner R./ Fiechter J. 2005: 1 ff.). Bei den Befragten wurde ein solches Instrument, das auch für das Parlament wertvolle Informationen geben könnte, mehrheitlich abgelehnt.

4.1.3.3 Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente Parlament

a) Leistungsauftrag mit Globalbudget

Der Leistungsauftrag mit Globalbudget wird mehrheitlich in seiner allgemeinen Steuerungswirksamkeit als eher schlecht bzw. ungenügend beurteilt.

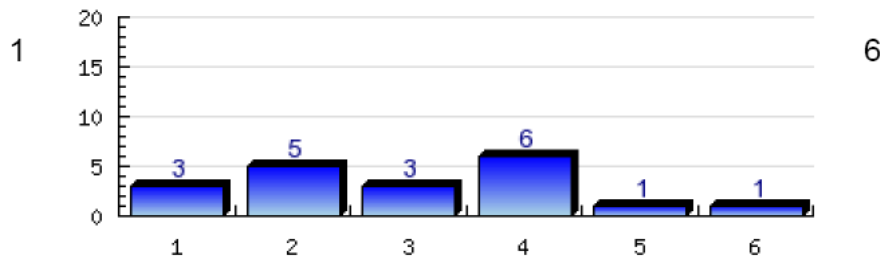


Abbildung 10: Wirksamkeit Leistungsauftrag

Als Grund wurde mehrfach genannt, dass in der parlamentarischen Beratung nur noch ja oder nein gesagt und die Leistungsaufträge nicht abgeändert werden können. Es liege kein Entscheidungsspielraum vor und es gäbe faktisch keine Änderungsmöglichkeit.

b) Abänderungsmöglichkeit der Leistungsaufträge mittels Motion

Den Befragten war allen bekannt, dass während der Leistungsperiode die Möglichkeit besteht Einfluss auf den Leistungsauftrag zu nehmen und diesen abändern zu lassen (Leistungsmotion).

Gründe, wieso von diesem Instrument bis anhin noch nie bzw. kaum Gebrauch gemacht worden ist, wurden die folgenden angegeben: Es bestünden Unsicherheiten in den Mitwirkungsmöglichkeiten und auch die Wirksamkeit dieses Instrumentes sei nicht klar. Es sei unklar, ob es effektiv was bewirken könne. Vielleicht sei das Milizparlament etwas überfordert und das Parlament müsse zuerst noch Verständnis bilden für den Einsatz dieses Instrumentes.

Als ideale Laufzeit des Leistungsauftrages wurde mit gleich vielen Voten ein und zwei Jahre genannt. Zur Auswahl standen Leistungsperiode zwischen ein und vier Jahren.

c) Voranschlag herkömmlicher Art

Ganz deutlich positiv wird die Wirksamkeit der Steuerung durch den herkömmlichen Voranschlag beurteilt.

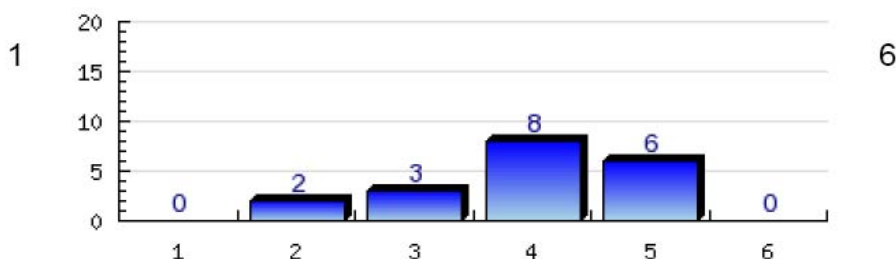


Abbildung 11: Wirksamkeit Voranschlag herkömmlicher Art

Im Direktvergleich Globalbudget schliesst die Inputsteuerung deutlich besser ab.

d) Gesetzgebungsprogramm

Die Wirksamkeit des Gesetzgebungsprogrammes wird mehrheitlich als gut beurteilt. Dies klar im Gegensatz zum Steuerungsinstrument des Leistungsauftrages.

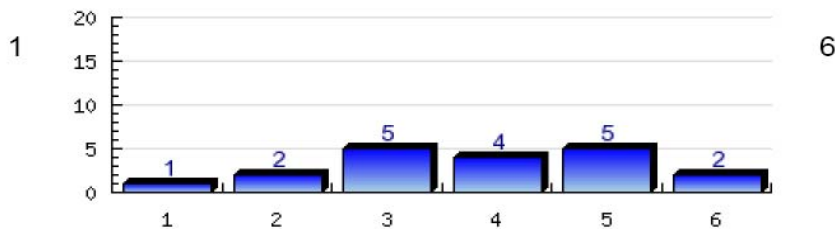


Abbildung 12: Wirksamkeit Gesetzgebungsprogramm

e) Einflussnahme in konkreten Gesetzgebungsvorhaben

Die Gesetzgebung wurde allgemein in ihrer Wirksamkeit von einer Mehrheit als stark und positiv bewertet.

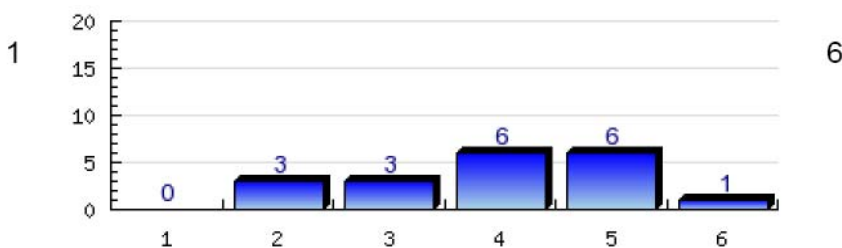


Abbildung 13: Wirksamkeit konkrete Gesetzgebungsvorhaben

Hingegen wird die Diskussion in konkreten Gesetzgebungsvorhaben über die Wirkungsziele (finale Gesetzgebung) als ungenügend bewertet. Ebenso werde zu wenig eine Wirkungsevaluation in der Gesetzgebung festgeschrieben.

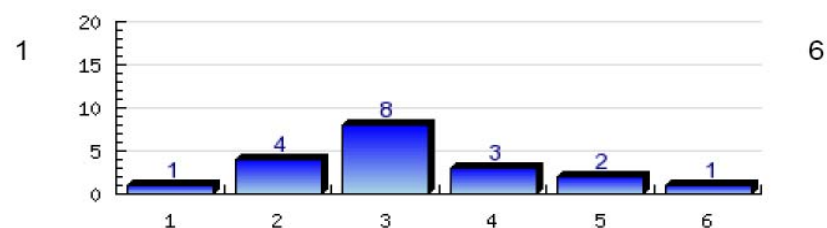


Abbildung 14: Berücksichtigung Wirkungsziele in Gesetzgebungsvorhaben

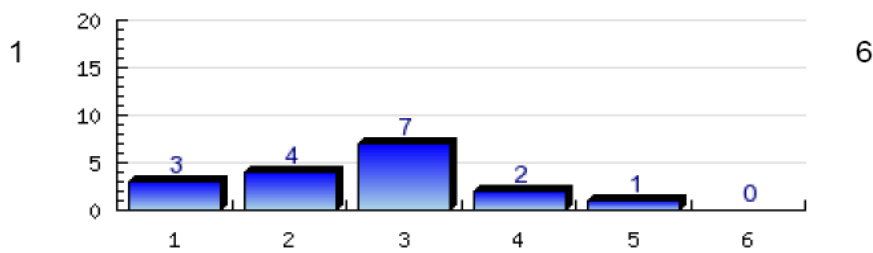


Abbildung 15: Verankerung Wirkungsevaluation in Gesetzgebungsvorhaben

f) Einflussnahme auf Regierungsprogramm und Finanzplan

Das Parlament erhält, nachdem der Regierungsrat sein Regierungsprogramm und den Finanzplan sowie Gesetzgebungsprogramm verabschiedet hat, Gelegenheit Vorstösse einzureichen, die thematisch einen Bezug zum Regierungsprogramm und Finanzplan haben. Dieses Vorgehen ist nicht explizit in der WOV-Verordnung vorgesehen.

Die Wirksamkeit der Steuerungsmöglichkeit dieser Vorstösse wurde von einer Mehrheit eher als hoch eingestuft.

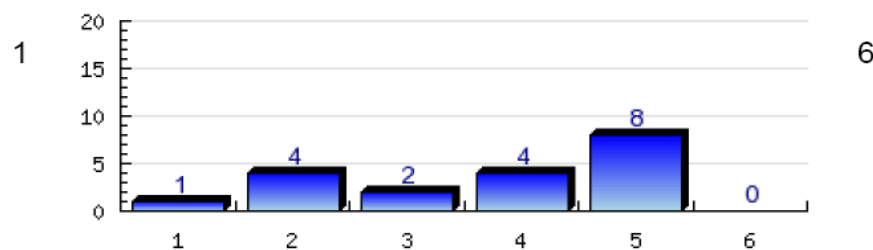


Abbildung 16: Wirksamkeit Vorstösse zum Regierungsprogramm und Finanzplan

g) Verbesserungswünsche und Vorschläge

Generell wurde die Ausgestaltung der parlamentarischen Steuerung betreffend Leistungsaufträge (Finanzen und Leistung) als ungenügend bewertet. Die Vorschläge gehen deshalb überwiegend in Richtung der Möglichkeit zur Veränderung der Leistungsaufträge. Ebenso wird die Verbesserung der Leistungsaufträge hinsichtlich von Führungskennzahlen, Indikatoren und Zielen angeregt. Andererseits wird auch die Aussage gemacht, dass dem Milizparlament oft die Zeit fehlt die vorhandenen Steuerungsinstrumente zu benutzen und einzusetzen.

4.1.3.4 Information und Ausbildungsbedarf

Eine knappe Mehrheit beurteilt die zur Verfügung stehenden Informationen oder Dienstleistungen über WOV als weniger ausreichend, um die Tätigkeit als Kantonsrat auszuüben. Eine Minderheit bezeichnet sie sogar als ungenügend.

Eine Ausbildung wird jedoch von einer knappen Mehrheit abgelehnt. Wobei eine starke Minderheit sich für eine zusätzliche Ausbildung ausspricht. Betrachtet man nur die Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen, so wird eine solche Weiterbildung mehrheitlich gewünscht.

Auf Nachfrage des Verfassers hat sich konkret ein Neuparlamentarier dahingehend geäußert, dass speziell für Neugewählte eine Informationsveranstaltung sehr wünschenswert wäre.

Gewünschte Verbesserung: Da die Systematik von WOV nicht bei allen Kantonsräten verwurzelt ist, wird eine flächendeckende Information gewünscht (Schulung). Die Schulung könne über Fraktionen oder Parteien geschehen und das Angebot sollte fakultativ und jährlich sein.

4.1.3.5 Kommissionstätigkeit – Zusammenarbeit der Kommissionen

a) Vorberatung Leistungsaufträge durch die Stawiko

Eine klare Mehrheit der Mitglieder der Stawiko beurteilt, dass die Informationen zur Beurteilung und Vorberatung der Leistungsaufträge eher zu wenig seien. Ebenso wird der Zeitpunkt, des Einbezugs der Stawiko mehrheitlich als eher zu spät beurteilt.

b) Zusammenarbeit Stawiko mit anderen Kommissionen

Die Stawiko-Mitglieder sagen mehrheitlich, dass keine regelmässigen Kontakte zur Kommission für Bauten Strassen und Anlagen stattfinden. Wenn solche Kontakte stattfinden, werden sie als wertvoll bezeichnet.

Demgegenüber machen die Mitglieder der Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen zur Häufigkeit der Kontakte mit der Stawiko eine divergierende Aussage. Die Aussagen gehen von nie, über selten bis regelmässig. Die Kontakte, sofern sie stattfinden, werden als wertvoll hinsichtlich des Inputs bezeichnet.

Den Vorschlag, die Sachgeschäfte wie auch den Leistungsauftrag von ein und derselben Kommission beraten zu lassen, wurde mehrheitlich von beiden Kommissionen und auch den Fraktionspräsidenten als eine prüfungswerte Variante beurteilt. Sie wurde sogar vereinzelt vorbehaltlos bejaht.

4.1.4 Beurteilung

Nachfolgend ist eine kurze Zusammenfassung der Hauptpunkte und der Auswertung der Umfrage zu machen. Gleichzeitig sind erste Beurteilungen vorzunehmen:

Informationsgehalt der Steuerungsinstrumente

Die Entwicklung der Lesefreundlichkeit und des Inhalts des Leistungsauftrages wurde positiv bewertet. Der Gehalt der Ziele, die Produktdefinition und die Festlegung der Indikatoren wurden jedoch als nicht zufriedenstellend beurteilt. Hier wird von den Befragten auch Verbesserungsbedarf geortet. Das Gesetzgebungsprogramm, die Legislaturplanung und der Rechenschaftsbericht wurden als zufrieden bewertet. Dies mag sicherlich auch darin begründet sein, dass einerseits das Gesetzgebungsprogramm vom Parlament verabschiedet werden muss und andererseits zur Legislaturplanung, vor dessen Kenntnisnahme durch das Parlament, mittels Vorstößen Stellung genommen und Anträge gestellt werden können.

Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente

Die Wirksamkeit des Leistungsauftrags/Globalbudget wurde mehrheitlich negativ als eher schlecht beurteilt. Die Unzufriedenheit ist begründbar: Dem Parlament fehlt einerseits die direkte Einwirkungsmöglichkeit auf die Leistungsaufträge bei der parlamentarischen Beratung. Dies zeigt sich klar mit der Aussage, dass man auf die Ziele der Produktgruppen auf Stufe der Ämter Einfluss nehmen möchte. Und weiter dürfte die Inputsteuerung, die direkte Steuerung von einzelnen Konti und Kontigruppen im Parlament immer noch verankert sein. Die Wirksamkeit der Steuerung durch den herkömmlichen Voranschlag wurde somit im Verhältnis Leistungsauftrag/Globalbudget klar besser bewertet.

Hingegen wurde die Gesetzgebung, die Interventionsmöglichkeit von Vorstössen als wirksam positiv beurteilt. Andererseits fällt auf, dass die Leistungsmotion selten bis nie verwendet wird. Die Befragten beurteilten dies wegen fehlender Kenntnis, der in Frage gestellten Wirksamkeit dieses Instrumentes und des in den Anfängen stehenden WOV.

Die negative Beurteilung des Leistungsauftrages dürfte auch darin begründet sein, dass das Parlament bzw. die Stawiko auch in der Erarbeitung des Leistungsauftrages nicht enger begezogen wird.

Bemerkenswert ist die eher vorhandene Ablehnung von neuen WOV-Instrumenten (KLER und IAFP). Vermehrt wird dies unter Hinweis der Grenzen und des Machbaren eines Milizparlamentes eher abgelehnt.

Information und Ausbildungsbedarf

Auch wenn eine Weiterbildung abgelehnt wird, dürfte das Interesse grundsätzlich verbreitet und auch notwendig sein.

Kommissionstätigkeit

Bei der vorberatenden Kommission Stawiko wird der relative späte Einbezug zur Vorberatung der Leistungsaufträge bemängelt. Dies hat sicherlich auch auf die eher negative Bewertung der Wirksamkeit der Leistungsaufträge Einfluss. Begrüsst wird die Prüfung einer Schaffung einer Kommission die nicht nur die Leistungsaufträge sondern auch die Sachgeschäfte eines Departementes prüft und vorberät.

Zusammenfassend ist darauf hinzuweisen, dass die Befragten mit grosser Mehrheit für die Weiterführung von WOV sind, aber dass ein Optimierungsbedarf besteht.

Vergleich zur Evaluation 2004

Die Information bzw. der Informationsgehalt der WOV-Instrumente wurde dazumal als mangelhaft bezeichnet. Heute ist klar ein positiver Trend ersichtlich. Der Parlamentarier bewertet die Entwicklung seit Einführung hin zur besseren Information. Aber immer noch mit kritischen Bemerkungen.

Die Möglichkeiten der parlamentarischen Steuerung via Leistungsaufträge wurden 2004 ebenso stark bemängelt. Die Einflussnahme des Parlamentes wurde als rückgängig bewertet. Das gleiche Resultat kann heute festgestellt werden. Die KLER wurde damals noch von einer

knappen Mehrheit begrüsst. Der IAFP war damals in der Beurteilung kritisch und uneinheitlich.

Beim Ausbildungsbedarf wurde klar ein Bedürfnis formuliert, was auch etwa dem heutigen Umfrageergebnis entspricht.

4.2 Befragung Experten

4.2.1 Vorgehensweise

4.2.1.1 Auswahl der Experten

Als externer Experte wurde Prof. Dr. Kuno Schedler, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen befragt. Die Auswahl drängte sich aus zweierlei Gründen auf. Er beschäftigt sich seit den Anfängen mit WOV und ist anerkannter Experte auf diesem Gebiet. Und andererseits wurde die Evaluation WOV im Kanton Schwyz im Jahre 2004 unter seiner Leitung durchgeführt.

Als interner Experte wurde der Departementssekretär des Finanzdepartements, Dr. Mathias Brun, befragt. Er leitet das Departementssekretariat, wo auch die Fachstelle WOV des Kantons Schwyz angesiedelt ist. Er vertritt oder „verteidigt“ die WOV Umsetzung im Kanton Schwyz.

4.2.1.2 Ablauf Interview

Das Interview mit Prof. Dr. Kuno Schedler wurde am Freitag, 18. September 2009, 14.00-15.30 Uhr, an der Universität St. Gallen, geführt. Ein Interviewleitfaden samt der Auswertung der Umfrage wurde eine Woche vorher zugestellt. Das Gespräch wurde auf Tonband aufgenommen und ist transkribiert im Anhang 6 lesbar.

Die Interviewfragen wurden vom Departementssekretär Dr. Mathias Brun schriftlich beantwortet (Anhang 7).

4.2.2 Inhalt

Für beide Interviews wurden zwei ähnliche Interviewleitfäden entworfen.

Der Leitfaden ist in zwei Teile gefasst. Einerseits werden die Interviewten mit den Umfrageergebnissen konfrontiert. Andererseits wird ein Ausblick auf die Weiterentwicklung von WOV gemacht.

4.2.3 Ergebnis

4.2.3.1 Beurteilung Umfrageergebnis

a) Allgemein

Für Schedler sind nicht unerwartete Ergebnisse bei der Umfrage rausgekommen. Sie decken sich mit den Ergebnissen von ähnlichen Umfragen in anderen Kantonen. Was bemerkenswert ist, dass man klar zur Aussage kommt WOV weiterzuführen, aber mit Optimierungen. Die Frage ist jetzt einfach, wo sich das Optimierungspotential befindet. Die Umfrage deckt sich

zusammenfassend mit den meisten Befragungen: Es gibt unzufriedene und kritische Aussagen zu WOV, aber man will nicht zurück zum Alten (Schedler 2009: 14 f.).

b) Wirksamkeit Steuerungsinstrumente

Die Wirksamkeit des Leistungsauftrags/Globalbudget wurde mehrheitlich negativ als eher schlecht beurteilt. Die Unzufriedenheit ist u.a. begründbar, weil dem Parlament bei der Beratung in der Session die direkte Einwirkungsmöglichkeit auf die Leistungsaufträge fehlt. In diesem Zusammenhang wird denn ganz generell die Meinung vertreten, dass das Parlament mit WOV geschwächt und die Regierung sowie Verwaltung gestärkt worden sei.

Beide Experten vertreten die Meinung, dass auf dem Papier klar die Position des Parlamentes gestärkt worden sei. Denn mit den Leistungsaufträgen sei mit WOV die Spreckung der finanziellen Mittel mit einer klar umrissenen Leistung verknüpft worden. Dies war vorher bei der reinen Inputsteuerung nicht so. Ebenso klar sei es, dass in den meisten Umfragen in der Schweiz dieses „subjektive“ Empfinden einer Schwächung des Parlamentes geäussert wird (Schedler 2009: 1 f.; Brun 2009: 1). Gemäss Brun vergisst man jedoch vielfach, dass das Parlament den Leistungsauftrag sehr wohl abändern kann. Dies nämlich mit der Leistungsmotion während der Leistungsperiode (Brun 2009: 1).

Nach Schedler ist diese Situation aber typisch: Man nimmt dem Parlament etwas weg. Der Parlamentarier meint, er verliere dadurch seinen Einfluss. Das neue Instrument, das ihm in die Hände gelegt wird, versteht er vielleicht noch nicht und bewertet das Ganze als Schwächung des Parlaments. Es sei schliesslich eine schwierige Frage und man kann sich schlussendlich fragen, was will der Parlamentarier überhaupt? Will er sich überhaupt mit der Steuerung auseinandersetzen? Es geht vielleicht um die Frage der Motivation der Parlamentarier und wie sie ihre Aufgabe als Parlamentarier selber definieren. Es gebe hierzu wenig Literatur in der Wissenschaft. Nach Schedler sind das hier wichtige Fragestellungen, die auch Einfluss haben auf die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente (vgl. hier weiter Schedler 2009: 2 f.).

Gemäss Schedler wäre zu überprüfen, ob der Kanton Schwyz ein IAFP bräuchte. Dies um dem Parlament auch didaktisch zu helfen und verstehen zu geben, dass es ein grösserer übergeordneter Rahmen gibt und auch um die Verwaltung dazu zubringen in diesen grossen Entwicklungen zu denken.

c) Hemmnisse zum strategischen Denken

Die Befragung zeigte, dass der Parlamentarier noch an der Inputsteuerung hängt, dh. am alten Voranschlag. Es fragt sich, ob aufgrund verschiedener bestehender Faktoren, dieses alte Denkmuster noch weiterhin gefördert wird. So zum Beispiel: Die Parallelität des weiterhin zu führenden Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) zum Globalbudget oder auch die Einjährigkeit der Leistungsaufträge.

Laufzeit der Leistungsaufträge

Nach Schedler kann man diese Überlegung machen, aber die These ist schwierig zu beurteilen. Es fragt sich auch, ob das Parlament so viel Information verarbeiten kann, wenn jedes Jahr alle Leistungsaufträge ins Parlament gebracht werden. Mit der Einjährigkeit gibt es sicherlich eine kürzerfristige Denkweise, da das Parlament gezwungenermassen wieder auf ein

Jahr schaut. Und die Frage ist dann, wie man dies kompensieren kann, wenn sie früher auf vier oder zwei Jahre geschaut haben und jetzt haben sie nur noch ein Jahr: Zum Beispiel mit einem IAFP (Schedler 2009: 7). Nach Brun war dies ein Wunsch des Parlamentes, mit eben dieser Begründung, dass das Parlament mehr Steuern möchte (Brun 2009: 4).

HRM

Der These, wonach die Parallelität von Globalbudget und HRM ein Hindernis für die Lösung von der parlamentarischen Inputsteuerung ist, stimmt Schedler zu. Es gibt die burning platform searing Theorie, d.h. wenn man will, dass sich einer von der bestehenden Plattform weg begeben soll, dann muss man sie abbrennen. HRM braucht man in der Verwaltung auf jeden Fall für das Budgetieren, aber man sollte es im Parlament nicht mehr im Detail vorlegen. Sonst macht das Parlament dort weiter, wo es immer weiter gemacht hat. Und in diesem Fall wird das Globalbudget zu einer Marginalie, die man einfach mitlaufen lässt. Die Rechnungslegung ist wieder etwas Anderes, man braucht natürlich eine ausführliche Rechnungslegung. Insbesondere für die Finanzkommission, die die Rechnungslegung prüfen muss, braucht es eine ausführliche Rechnung.

Direkte Demokratie / Milizparlament

Man könnte die Theorie aufstellen, dass die Einführung von New Public Management in einem System der Direkten Demokratie wie in der Schweiz viel mehr und grössere Schwierigkeiten zu überwinden hat als zum Beispiel in einer parlamentarischen Demokratie. Die direkte Mitsprachemöglichkeit der Stimmbürger und Wähler hat auch Auswirkungen auf das Verhalten des Parlaments. Parlamentarier können viel weniger von Detailinteressen (Regionalinteressen) lassen und sind dem Wähler auch mehr Rechenschaft schuldig über seine Wahl. Der Parlamentarier muss sich mit Detailfragen profilieren, die meist aber nicht WOV-Themen sind bzw. nicht auf der strategischen Ebenen liegen.

Nach Schedler ist eher das Milizsystem eine Hürde für die Umsetzung. Er glaubt, dass der Parlamentarier sich selber in einem konkreten Bereich finden will. Er muss auch aufzeigen können, dass er sich für die Interessen in seinem Wahlkreis einsetzt. Darum muss es dem Parlament auch gestattet sein zu allen möglichen Themen Frage zu stellen und das zu diskutieren sowie die Regierung zu hinterfragen. Damit gibt es unter WOV auch kein Problem, solange es nicht ins Operative hineinreicht und in die Entscheidung und die Regierung behindert. Aber Reden und Fragen stellen soll das Parlament immer und zu allen Themen können (Schedler 2009: 16).

d) Einbindung des Parlamentes / Ausbildung und Information zu WOV

Gesetzgebung

In der Geschichte von WOV Schwyz fällt auf, dass das Parlament herkömmlich involviert war. D.h. die Regierung hat eine Vorlage dem Kantonsrat unterbreitet, die in einer Kommission vorberaten worden ist. Man hat aber nicht den Kantonsrat vorgängig in eine Arbeitsgruppe einbezogen und die WOV-Vorlage zusammen erarbeitet. Es stellt sich die Frage, ob man in solchen Reformen, in der es nicht nur um eine interne Verwaltungsreform geht, nicht auch Parlamentarier besser hätten einbezogen werden müssen.

Nach Schedler wäre dies ein Idealfall. Der Kanton Luzern hat dies u.a. gemacht. Luzern hatte eine WOV-Kommission zusammengestellt, die mit Moderationstechniken diskutiert hat, wie künftig das Parlament funktionieren soll. Das war ein unglaublicher Kraftakt gewesen, der ca 1 ½ Jahre dauerte. Es ist sicherlich sehr gut, wenn man selber als Parlamentarier eine Vorlage kreativ erarbeitet und gemeinsam mit der Regierung und Verwaltung aufbaut. Das Parlament bzw. die Parlamentarier waren bestens informiert über die Funktionsweise (Schedler 2009: 10). Nach Brun müsse man sich in Erinnerung rufen, dass es sich um eine Verwaltungsreform handle. Der Einbezug sei mit der ordentlichen Vorberatung in der zuständigen Kommission demzufolge genügend gewesen. Zudem habe man bei den Revisionen die Stawiko angehört (Brun 2009: 7 f.).

Ausbildung und Information zu WOV

Nach Schedler ist die Unzufriedenheit nicht zu marginalisieren, aber der Parlamentarier ist tendenziell unzufrieden über die Information die er bekommt. Dies weil er auch hinsichtlich der Entscheidungssituation unzufrieden ist. Denn genau dann, wenn er Einfluss nehmen will, sollte er gerade umfassend informiert sein, damit er etwas machen kann. Eine Ausbildung zu WOV ist sachgerecht und dürfte am besten anlässlich einer ordentlichen Sitzung des Parlaments als Einführung anzubieten sein (Schedler 2009: 12 f.). Gemäss Brun wird die Stawiko als zuständige Kommission eng betreut und im übrigen wird den Fraktionen ein freiwilliges Angebot zu Seminarien gemacht. Letzteres wurde denn auch schon in Anspruch genommen (Brun 2009: 8).

e) Kommissionen und Kommissionstätigkeit

In der Umfrage wurde vom Verfasser der Vorschlag formuliert, dass die Kommission, die den Leistungsauftrag berät (Stawiko), mit der Kommission, die die übrigen Geschäfte des Departements vorberät (Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen), zusammengelegt werden könnte. Also konkret eine Kommission pro Departement, die sowohl die Leistungsaufträge wie auch die Sachgeschäfte, wie zum Beispiel Verpflichtungskredite der Investitionsrechnung, behandelt. Nach Schedler würde dies eigentlich dem entsprechen, was die Wissenschaft unter WOV vorgeschlagen hat. Schedler findet dies eine gute Idee und zwar darum, weil dann in dieser Kommission ein gewisses Know-how aufgebaut und behalten werden könnte. Die Kommission könnte dadurch besser eingebunden werden und hätte auch ein grösseres Fachwissen, das sie bei der Detailberatung gut einbringen könnte. Die Kommission würde schliesslich der Inhalt eines Leistungsauftrages auch viel besser verstehen (Schedler 2009: 5). Gemäss Brun ist dies bereits umgesetzt, da die Stawiko in Delegationen aufgeteilt ist, die je ein Departement betreuen.

4.2.3.2 Ausblick Weiterentwicklung WOV

Der in der Umfrage geäusserte Eindruck der Stärkung der Regierung und der Verwaltung, die nicht nur in der vorliegenden Befragung als Ergebnis herauskam, könnte auch ein Grund sein, dass der Ruf nach neuen Parlamentsstrukturen oder auch Steuerungsmittel verstärkt werden könnte. Die Nachteile, die vielleicht das Milizsystem in sich hat, werden mittels neuen oder angepassten Strukturen oder Organisationsformen korrigiert werden müssen.

Überprüfung und Optimierung bestehender Instrumente

Beide Experten vertreten hier die Meinung, dass nicht unbedingt neue Instrumente gesucht, sondern die bestehenden Instrumente optimiert werden müssen. Man sollte die eingeführten Instrumente nochmals überprüfen, ob diese wirklich Parlament kompatibel sind. Denn die Frage ist nicht die, ob das Parlament WOV kompatibel ist, sondern ob das WOV Parlament kompatibel ist (Schedler 2009: 16 f.). Es stellt sich bei jedem eingeführten oder schon bestehenden Instrument die Frage, ob das Parlament wirklich mit diesem Arbeiten kann. Oder ob die Wissenschaft und auch die Regierungen und Verwaltungen eine übersteigerte Erwartung ans Parlament haben. Zum Beispiel könne der Integrierte Aufgaben und Finanzplan (IAFP) ein Ansatzpunkt sein. Es gibt eine erste Generation von IAFP, aber es wäre zum Überlegen und Prüfen, ob diese verbessert werden können. Der nächste Schritt der Weiterentwicklung müsste in Richtung Überprüfung und Verbesserung der bestehenden WOV-Instrumente und insbesondere der Optimierung der Steuerungsinstrumente des Parlamentes sein (Schedler 2009: 17; ähnlich Brun 2009: 10 f.).

Ausbildung und Information des Parlaments

Die Verwaltung und auch die Regierung haben den grossen Vorteil, dass sie mit WOV im täglichen Gebrauch umgehen müssen. Das Milizparlament hat hier viel weniger Erfahrung und Know-how. Ein wichtiger Punkt ist daher eine gute Ausbildung, die dem Parlament für das Wissen über WOV-Instrumente, zur Verfügung gestellt oder angeboten werden müsse. Mindestens müsste man die Parlamentarier über die vorhandenen Instrumente informieren und die Möglichkeiten und auch Grenzen dieser Instrumente aufzeigen. Nach Schedler müsste dies sogar in einer ordentlichen Sitzung geschehen. Dies weil es zum ordentlichen Geschäft gehört und nicht ein Zusatz ist, der nur die leisten müssen, die in einer speziellen Kommission sitzen, denn mit WOV muss jeder Parlamentarier umgehen können (Schedler 2009: 13).

Einführung oder Ausbau von Parlamentsdiensten

Zur Unterstützung der Milizparlamente kämen professionalisierte Parlamentsdienste in Betracht, die teilweise auch schon auf kantonaler Ebene (Kt. Zürich zum Beispiel) Eingang gefunden wurden. Sie sollen unterstützende Dienste für die Vorbereitung der Geschäfte, aber auch für die Unterstützung in der Oberaufsicht leisten. Dieser Dienst wäre dem Parlament direkt unterstellt und von der Verwaltung unabhängig. Nach Schedler ist dies ein gutes und wertvolles Instrument, sofern sich dies ein Kanton leisten will und kann. In einem solchen Dienst kann qualitativ sehr gute Arbeit geleistet werden, die den Kommissionen zu Gute kommt. Es würde sicherlich eine Verstärkung der Position der Kommissionen bedeuten und auch die Diskussion versachlichen (Schedler 2009: 17).

Eine etwas andere Meinung nimmt hier Brun ein. Eine reine administrative Unterstützung des Parlaments ist sicher sinnvoll. Es dürfte aber nicht so sein, dass die politische Arbeit der vom Volk gewählten Parlamentsmitglieder durch Verwaltungsangestellte erledigt würde. Diese Gefahr bestehe, sobald dem Parlament entsprechende Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden (Brun 2009: 11).

Anpassung von Strukturen

Die neuere Dissertation von Engi (Engi 2008: S. 234) vertritt die These, dass eine Trennung der Verwaltung von der Staatsleitung erfolgen müsse, um eine Verschleierung der Steuerung zu vermeiden. Damit könne eine klarere Trennung der Steuerung zwischen Parlament und Exekutive sowie Verwaltung erreicht werden.

Gemäss Schedler hat man auf Städeebenen schon solche Diskussionen geführt. Es würde eine Abkehr vom Ressortprinzip bedeuten, d.h. die Exekutivmitglieder hätten keine fest zugeteilten Ressorts mehr. Es wäre quasi ein CEO dazwischengeschaltet. Es wäre ein radikaler Wechsel, der wohl nach seiner Ansicht keine grossen Aussichten auf eine erfolgreiche Umsetzung hat.

5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

5.1 Allgemein WOV-Schweiz

Die bisher gemachten Umfragen in der Schweiz zeigen, dass sich für die meisten Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Steuerungsmöglichkeiten nicht verbessert haben. Weiter ist ein grosser Teil der Meinung, dass WOV tendenziell eine Verlagerung der Kompetenzen vom Parlament hin zur Regierung oder Verwaltung gebracht hat. Aber trotzdem ist die Mehrheit der Parlamentsmitglieder mit der WOV-Reform zufrieden und spricht sich für eine Weiterführung der Reform aus (Schmidt 2008b: 105; Ritz 2005: 65).

Ein Spannungsverhältnis ist wohl zwischen Parlament und Verwaltung in der WOV-Anwendung und somit in der konkreten Verwendung der WOV-Instrumente sowie der dadurch generierten Informationen zu sehen. Die Verwaltung ist einerseits mit entsprechendem Kompetenzanstieg professioneller geworden. Andererseits ist das Milizparlament in der Verarbeitung der durch WOV mehr und besseren entstandenen Informationen an die Grenzen des Machbaren gekommen (vgl. Ritz 2005: 64 f.; Schedler 2009: 9 und 12 f.). Dies führt zum Ruf nach neuen Parlamentsstrukturen oder mehr Professionalität im Parlamentsbetrieb (Ritz 2005: 64 f.). WOV muss sich noch mehr von der Verwaltungsreform hin zu einer Parlamentsreform wandeln. Nebst den Strukturen sind jedoch auch die bestehenden WOV-Instrumente nicht zu vergessen. Einer der nächste Schritte der Weiterentwicklung müsste auch in Richtung Überprüfung und Verbesserung der bestehenden WOV-Instrumente und insbesondere der Optimierung der Steuerungsinstrumente des Parlamentes sein (Schedler 2009: 17). Eine der Hauptfrage ist nämlich ob WOV Parlament tauglich ist (Ritz 2005: 64; Schedler 2009: 17).

Damit das Parlament aber auch WOV leben und mit den Instrumenten arbeiten kann, muss grossen Wert auf eine gezielt Schulung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier gelegt werden. Dadurch kann der effiziente Umgang mit den Instrumenten erreicht und auch der Kompetenzanstieg der Verwaltung wettgemacht werden (Ritz 2005: 66; Schedler 2009: 12 f.). Dabei ist auch zu beachten, dass bei Einführung von WOV vielleicht der Fehler gemacht worden ist, WOV zu sehr als neues Führungssystem darzustellen. Dies obwohl viele Steuerungsinstrumente schon vorbestehend waren. Die Wissenschaft hat zum Teil Selbstverständlichkeiten, die schon da gewesen sind, mit neuen Instrumenten und Begrifflichkeiten dargestellt, als ob es etwas Neues wäre. Dies kam aus einer betriebswirtschaftlichen Denkweise, die dann dem Parlament das WOV-System als elitär erscheinen liess (so selbstkritisch Schedler 2009: 13 f.).

Die Miliztauglichkeit und die zu ergreifenden Optimierungen dürften massgeblich sein für die WOV-Reformzukunft (Ritz 2005: 64).

5.2 WOV-Schwyz

5.2.1 Allgemeine Bewertung

5.2.1.1 WOVlight

Das WOV-Modell im Kantons Schwyz weicht von anderen Umsetzungen ab. Es wurde im Projektablauf ein vom theoretischen Idealmodell abweichendes Konzept entwickelt, das der Grösse und auch der Art des Kantons Schwyz entspricht. Zutreffend kann man es WOVlight bezeichnen.

5.2.1.2 Reine Verwaltungsreform?

WOV wird teilweise auch als reine Verwaltungsreform verstanden (vgl. Brun 2009: 9). Dies trifft jedoch aus Sicht des Verfassers nicht zu. Es wird dabei übersehen, dass WOV auch eine staatspolitische Konzeption hat. Politik und der Betrieb müssen dabei verknüpft werden, d.h. die zwei Entscheidungskreise der Politik und der Verwaltung werden miteinander verbunden. So wird mit der Einführung des Leistungsauftrages genau der Bezug zum politischen Primat tangiert (Budgethoheit). Das Parlament gibt das WAS vor und die Regierung bzw. die Verwaltung sagt WIE (vgl. hierzu das Rationalitätenmodell vorne unter Ziff. 2.2.2). Der Verfasser vertritt die Meinung, dass im Kanton Schwyz diese staatspolitische Konzeption in den Hintergrund gedrängt wurde und WOV mehr als reine Verwaltungsreform angegangen worden ist. Diese Folgerung lässt sich aus drei Gründen ziehen, nämlich dem Einbezug des Parlaments, der Argumentation in den WOV-Vorlagen und schliesslich auch der marginalen Anpassung im Parlamentsbetrieb.

Das Parlament wurde bei der Einführung von WOV in der normalen Rolle des Gesetzgebungsverfahrens miteinbezogen. D.h. Ausarbeitung der Vorlage durch die Regierung, Vorberatung in der zugeteilten Kommission und schliesslich Beratung im Parlament. Aufgrund der Tangierung von wesentlichen Kompetenzen des Parlamentes (Budgethoheit, Oberaufsicht) wäre es – wie in anderen Kantonen - angezeigt gewesen, das WOV-Projekt mit einer von Parlament, Regierung und Verwaltung zusammengesetzte Projektgruppe zu erarbeiten. Es geht hier um einen wesentlichen Systemwechsel, der sowohl von Parlament und Regierung/Verwaltung getragen werden muss. Es geht hierbei nicht nur um die Akzeptanz der Lösung, sondern schlussendlich auch um den gemeinsamen Kompetenzaufbau für ein neues Führungssystem (Schedler 2009: 9; Graber 2005: 20).

Beim Inhalt und der Argumentation der Vorlagen an den Regierungsrat (vgl. vorne Ziff. 3.2.1) wurde schwergewichtig der Leistungsauftrag mit Globalbudget ins Zentrum gerückt. Dies ist prima vista auch richtig, da dies das neue zentrale Steuerungsinstrument ist. Zur Steuerung stehen aber dem Parlament noch weitere Instrumente zur Verfügung. Wie z.B: die Gesetzgebung an sich, das Gesetzgebungsprogramm, Vorstösse, etc.. Diese Instrumente sind vorbestehend, gehören aber auch zum Führungssystem von WOV. Auf diesen Gesamtzusammenhang hat man wenig oder insbesondere am Anfang des Projektes gar nicht hingewiesen.

Weiter fällt auch auf, dass nur eine marginale Anpassung in der Parlamentsorganisation gemacht worden ist. Bei der Vorberatung der Leistungsaufträge hat die Stawiko eine Delegation der zuständigen Kommission, die in ihrem Themenbereich durch den Leistungsauftrag betroffen ist, beizuziehen (§ 7 Abs. 4 WOV-VO). Diese Bestimmung kam erst in der Vorberatung in der Kommission hinein. Ansonsten finden sich keine organisatorischen Änderungen vor.

Daraus ist eine erste Empfehlung abzuleiten:

Bei künftigen bedeutenden WOV Revisionen sind Vertreter des Parlaments zusammen mit Vertretern der Regierung und Verwaltung in eine Projektgruppe aufzunehmen, die den Entwurf erarbeiten oder mindestens die Stossrichtung der Hauptrevisionspunkte diskutieren .

5.2.1.3 Projektablauf

Der Projektablauf vom ersten Bericht des Regierungsrates im Jahre 1995 bis 2005 erscheint zeitintensiv. Von Vorteil war sicherlich die schrittweise Einführung und somit auch die Korrekturmöglichkeiten während des Projektes. Andererseits stellt sich die Frage, ob die lange Versuchsphase schneller und kostengünstiger mit Benchmarking („Lernen von den Besten“) hätte voranschreiten lassen können (Ritz 2005: 49).

5.2.1.4 Legeferierung

Die WOV-VO ist kurz und auf das Hauptinstrument des Leistungsauftrages beschränkt. Die anderen, schon vorbestehenden Instrumente, sind in anderen Gesetzeserlassen enthalten. Für den Leser und insbesondere die Mitglieder des Kantonsrates sind die Instrumente von WOV verzettelt niedergeschrieben. In einer nächsten Revision sind allfällige Zusammenlegungen zu einem Gesetz zu prüfen. Bis dahin ist das Parlament mit einem Leidfaden WOV zu bedienen.

Empfehlung:

Bei einer nächsten Revision ist eine allfällige Zusammenlegung von Gesetzen zu prüfen. Bis dahin ist ein „Kompass“ mit den WOV-Mechanismen und den WOV-Instrumenten zu erarbeiten und dem Parlament abzugeben.

5.2.2 Steuerungsinstrumente des Parlamentes**5.2.2.1 Allgemeines**

Die von der Lehre (vgl. Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 1998: 297 ff.) aufgezeigten möglichen Steuerungsinstrumente finden sich im Wesentlichen auch in der Umsetzung im Kanton Schwyz wieder. Dies einerseits mit der gleichen Terminologie oder dann mit anderer Benennung.

In der konkreten Umgestaltung gibt es jedoch zu anderen Kantonen Unterschiede. Bezüglich der Ausgestaltung der konkreten Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments hat das Schwyzer Kantonsparlament gesamthaft eine mittlere Einflussmöglichkeit (bei einer Abstufung von grosser - mittlerer – geringe Einflussmöglichkeit). Dies weil keine direkte Mitgestaltung bzw. direkte Interventionsmöglichkeiten auf der Finanz- und Leistungsseite besteht, sondern nur

die Beschlussfassung über die Finanz- und Leistungsseite (Schmidt 2008b: 84 f.; vgl. auch nachfolgend). Demgegenüber besteht die indirekte Interventionsmöglichkeit mittels einer Leistungsmotion.

Das Resultat der Befragung der Parlamentarier über deren Zufriedenheit mit den Steuerungsinstrumenten ist etwa deckungsgleich mit Umfragen in anderen Kantonen.

5.2.2.2 Leistungsauftrag und Globalbudget

Der nunmehr einjährige Leistungsauftrag bildet das zentrale Steuerungsinstrument. An der Budgetsession kann der Leistungsauftrag nicht abgeändert werden. Bei Ablehnung durch den Kantonsrat kann der Regierungsrat ein neuer Leistungsauftrag vorlegen oder darauf verzichten (§ 7 WOV-VO). Die nachvollziehbare Begründung ist die, dass bei Abänderungen der Leistungsseite nicht gleichzeitig in der Beratung die Auswirkungen und die allfällige Anpassung auf der Finanzseite getroffen werden kann. Und andererseits werde die Trennlinie zwischen Regierung und Parlament akzeptiert. Denn das Parlament bringe die Budgethoheit und der Regierungsrat die Zuständigkeit für die Leistungsseite in die Übereinkunft hinein (RRB Nr. 2194 vom 15. Dezember 1998). In den Befragungen wurde insbesondere diese Nichtabänderbarkeit bemängelt. Demgegenüber besteht aber die Abänderungsmöglichkeit während der Leistungsperiode nach § 8 Abs. 2 WOV-VO (eigentliche Leistungsmotion). Von der Möglichkeit dieser Leistungsmotion wurde vom Parlament denn bis zum heutigen Zeitpunkt selten oder nie Gebrauch gemacht. Letzteres wird denn auch immer als Gegenargument verwendet, wenn man die Nichtabänderbarkeit kritisiert (vgl. Brun).

Hier sind zwei Problematiken zu sehen. Einerseits die Wirksamkeit dieser Leistungsmotion und der Inhalt bzw. die Ziele der Leistungsaufträge. Nachdem die Leistungsperiode von anfänglich vier nunmehr auf ein Jahr gekürzt worden ist, ist die tatsächliche Wirksamkeit der erheblich erklärten Motion stark in Zweifel zu ziehen. Der Zeitbedarf für die Einreichung der Motion, die Beantwortung durch den Regierungsrat und dann der Traktandierung und Behandlung im Parlament dürfte schnell – bei optimistischer Berechnung – 3 bis 4 Monate Zeit beanspruchen. Eine Anpassung des Leistungsauftrages wäre wohl nach Ablauf dieser Zeit weniger sinnvoll. Die Motion nach § 8 Abs. 2 WOV-VO würde mehr Sinn machen, wenn er auch explizit für künftige Leistungsaufträge eingereicht werden könnte. Dies könnte formalrechtliche zwar mit der herkömmlichen Motion nach der GO-KO auch gemacht werden. Aber der Klarheit wegen ist eine Anpassung zu überprüfen.

Andererseits umfassen die Leistungsaufträge Ziele auf der Ebene von Produktgruppen. Es fragt sich, ob dem parlamentarischen Einfluss nicht nur höchstens die obersten, langfristigen und strategischen Zielen unterliegen sollen (vgl. hierzu Ritz 2005: 52). In Anbetracht dieser Jährlichkeit der Leistungsperioden und auch der Parallel stehenden jährlichen Rechnungslegung bräuchte das Parlament ein strategisches Instrument. Man muss strategischer werden auf Stufe Parlament. Ein IAFP ist geeignet, den grösseren übergeordneten Rahmen zu geben und in grossen Entwicklungen zu denken (vgl. Schedler 2009: 2 ff.). Der Kanton Schwyz besitzt einen Finanzplan, der auch schon gewisse Aufgabengebiete aufzählt. Dieser ist jedoch nicht mit dem IAFP anderer Kantone vergleichbar. Es wäre zu prüfen, wie weit der Finanzplan zu einem IAFP ausgebaut werden kann und um der strategischen Steuerung des Parlaments wegen diesem die Genehmigungskompetenz zuzusprechen.

Empfehlung:

§ 8 Abs. 2 WOV-VO ist in dem Sinne zu revidieren, dass die Motion explizit auch bezüglich der Abänderung des Leistungsauftrages für die nächsten Leistungsperioden eingereicht werden kann.

Empfehlung:

Es zu prüfen, ob der Finanzplan zu einem Integrierten Finanz- und Aufgabenplan ausgebaut werden soll, der vom Kantonsrat zu genehmigen ist.

5.2.2.3 Vorstösse zum Regierungsprogramm und Finanzplan

Das Parlament erhält diese Möglichkeit vor der zweiten Beratung des Regierungsprogrammes ohne dass dieses Verfahren explizit in der Gesetzgebung vorgesehen ist. Das Vorgehen ist im Parlament gut abgestützt und wird auch in deren Wirksamkeit als hoch bewertet. Es handelt sich um ein indirektes Interventionsinstrument, das mit der Fristansetzung zur Einreichung der Vorstösse eine aktive Diskussion um die strategische Ausrichtung fördert. Es wäre sinnvoll, dass dieses Verfahren der Vollständigkeit und Klarheit halber auch im Gesetz verankert wird.

Empfehlung:

Das Verfahren zur Einreichung von Vorstössen zum Regierungsprogramm und Finanzplan ist im Gesetz aufzunehmen

5.2.2.4 Übrige Steuerungsinstrumente

Im Übrigen bestehen mit den schon vorher bestandenen Vorstossarten Motion, Postulat, Parlamentarische Initiative wie auch mit der Gesetzgebung eine breite Möglichkeit als Parlament zu intervenieren und zu steuern. Die Wirksamkeit der Gesetzgebung als Steuerungsinstrument wird denn auch zu Recht als stark bewertet.

5.2.3 Parlamentsstrukturen und –abläufe**5.2.3.1 Kommissionen und Kommissionstätigkeit**

Nach § 7 Abs. 3 WOV-VO zieht die Stawiko bei der Prüfung der Leistungsaufträge die ständige Kommission zu, wenn sie ihrem Aufgabenbereich betroffen ist. Die Umfrage ergab hier ein divergierendes Bild: Die Stawikomitglieder sagen mehrheitlich, dass keine regelmässigen Kontakte stattfinden. Bei der KSBA ist die Aussage von nie bis regelmässig gemacht worden. Beim Departement des Innern nehmen jeweils Mitglieder der ständigen Kommissionen an den Delegationensbesuchen der Stawiko beim Traktandum Leistungsauftrag teil. Beim Baudepartement wie bei anderen Departementen trifft dies jedoch nicht zu. Es zeigt sich, dass das Zusammenwirken nicht einheitlich ist und sehr divergierend beurteilt wird. Den Vorschlag die Sachgeschäfte wie auch den Leistungsauftrag von ein und derselben Kommission beraten zu lassen, wurde mehrheitlich von beiden Kommissionsmitgliedern und auch den Fraktionsprä-

sidenten als eine prüfenswerte Variante beurteilt, sie wurde sogar vereinzelt vorbehaltlos bejaht. Durch die Überwindung der strikten Funktionstrennung können die parlamentarische Kompetenzen vermehrt zusammenhängend wahrgenommen werden, d.h. die ständige Sachkommission übernimmt auch die Aufsichtsfunktion (Lüthi 2005: 8; Lienhard 2005: 329 ff.; Schedler 2009: 5 f.).

Empfehlung:

Es ist zu prüfen, je Departement eine Kommission einzusetzen, die sowohl die Aufsicht wahrnimmt wie auch die Spezialgeschäfte vorberät.

Eine Mehrheit der Stawiko bemängelt, dass der Zeitpunkt, wo sie zum Leistungsauftrag beigezogen werden eher zu spät ist. Dies geschieht in der Regel meistens zum Zeitpunkt des Herbstbesuches, bei dem die Stawiko das Globalbudget bzw. den Voranschlag prüft. Wobei sich die Prüffragen mehrheitlich auf den Voranschlag und Projekte beschränken. Dies obwohl von der WOV-Fachstelle die Departemente angewiesen werden, die Entwürfe beim Frühlingsbesuch (Prüfung der Rechnung) der Stawiko-Delegation vorzulegen. Dies wird uneinheitlich gehandhabt und geschieht in der Regel nicht. Es wird im Übrigen i. d. R. auch von der Stawiko-Delegation nicht gefordert. Die Vordiskussion über den Entwurf des Leistungsauftrages könnte die faktische Unabänderbarkeit etwas relativieren. Damit diesem Prozess Durchbruch verholfen werden kann, sollte dieser bindender festgehalten werden.

Empfehlung:

Es ist eine Norm in der WOV-VO aufzunehmen, die eine Vorprüfung oder Vordiskussion über die Entwürfe der Leistungsaufträge vorschreibt.

5.2.3.2 Parlamentsdienst

Das Milizparlament kommt an ihre Grenzen. Das Parlament ist stark von der Verwaltung und Regierung abhängig. Zudem stossen auch viele Parlamentarier an ihre zeitlichen und inhaltlichen Grenzen. Andererseits ist die Verwaltung professioneller geworden. Zum Ausgleich sollte das Parlament eine Professionalisierung erreichen.

Empfehlung:

Das Parlament sollte in der Ausübung seiner Tätigkeit unterstützt werden. Im Zusammenhang der derzeit anlaufenden Neuorganisation der Finanzkontrolle (Fiko) soll eine entsprechende Unterstützung vorgesehen werden. Die Dienste sollen direkt dem Parlament unterstellt werden.

5.2.4 Berichterstattung/Information und Weiterbildung des Parlaments

Die Verwaltung und auch die Regierung haben den grossen Vorteil, dass sie mit WOV im täglichen Gebrauch umgehen müssen. Das Milizparlament hat hier viel weniger Erfahrung und Know-how. Ein wichtiger Punkt ist daher eine gute Ausbildung, die dem Parlament für das Wissen über WOV-Instrumente, zur Verfügung gestellt oder angeboten werden müsse. Zu

mindesten müsste man die Parlamentarier über die vorhandenen Instrumente informieren und die Möglichkeiten und auch Grenzen dieser Instrumente aufzeigen. Dies soll in einer ordentlichen Sitzung geschehen. Dies weil es zum ordentlichen Geschäft gehört und nicht ein Zusatz ist, der nur die leisten müssen, die in einer speziellen Kommission sitzen, denn mit WOV muss jeder Parlamentarier umgehen können (Schedler 2009: 13).

Empfehlung:

Es ist bei jedem Legislaturbeginn eine Einführung für Neuparlamentsmitglieder anlässlich einer ordentlichen Sitzung anzubieten.

Die Entwicklung der Lesefreundlichkeit und des Inhalts des Leistungsauftrages wurde positiv bewertet. Der Gehalt der Ziele, die Produktdefinition und die Festlegung der Indikatoren wurden jedoch als nicht zufriedenstellend beurteilt. Hier wird von den Befragten auch Verbesserungsbedarf geortet. Das Gesetzgebungsprogramm, die Legislaturplanung und der Rechenschaftsbericht wurden als zufrieden bewertet. Mit der derzeitigen Bestrebungen der Zusammenführung der Leistungsaufträge mit dem Voranschlag und des Rechenschaftsberichtes mit der Staatsrechnung dürfte hier dem Parlament die Lesbarkeit nochmals verbessert werden.

5.3 Schlussbetrachtung und Ausblick

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist noch auf einem kritischen Weg. Einerseits ist das Parlament noch teilweise verwurzelt in der Inputsteuerung, gefördert durch die Parallelität des weiterhin zu führenden Harmonisierte Rechnungsmodells und der noch bestehenden Parallelität von Globalbudget und Voranschlag. Andererseits ist der Umgang mit den neuen Steuerungsinstrumenten in der Regierung und Verwaltung wohl schneller und professioneller umgesetzt worden, als im Milizparlament, das nur sektoriell und zeitlich befristet mit diesen Instrumenten umgeht. Das Verständnis von WOV und die entsprechende Kompetenz sind auf Seiten des Parlaments mit Vereinfachungen, Anpassungen der bestehenden WOV-Instrumenten und auch Schulungen weiter aufzubauen. Die Miliztauglichkeit und die weiteren Optimierungen dürften massgeblich sein für die Zukunft der WOV-Reform. Der mit dem Schwyzer „WOVlight“ eingeschlagene Weg, der Umsetzung von noch künftig sich zeigenden Optimierungen und dem Willen der beteiligten Akteure dürften für die Zukunft von WOV sprechen.

6 Literaturverzeichnis

A. Bücher

- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin 2007
- Brändli, Sebastian (2001): Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktion, Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich, in: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. Nr. 1/2001, pp. 4-9
- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno (1998): New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV. In: Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, No. 7/99. Jhrg., S. 297-316
- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Engi Lorenz (2008): Politische Verwaltungssteuerung – Demokratische Erfordernis und faktische Grenzen, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2008
- Fringer, Matthias (2002): Dynamique de la nouvelle gestion public et du rôle du parlement, in Les contrats de prestation, Bellanger François/Tanquerel Thierry (Herausgeber), Helbling & Lichtenhahn, Basel 2002)
- Graber, Konrad (2005): Streitgespräch: 10 Jahre NPM – Wo stehen wir heute? In: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. v. Liendhard, A. et al. Bern, Stuttgart, Wien 2005.
- Kettiger, Daniel (2000): Aufgabenteilung von Regierung und Parlament bei der wirkungsorientierten Steuerung – Gedanken und Thesen zur Gewaltenteilung unter NPM. In: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), S. 521 ff.
- Kettiger, Daniel (2001): Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber. Gedanken zur Rolle der Parlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung. In: Parlament, Parlament, Parlamento, Jg. 4, H.2 , S. 26-29
- Ladner, Andreas/Cemerin, Michael/Ritz, Adrian/Sager, Fritz (2007): Evaluation der Parlamentes- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB, Bern 2007

- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und Verwaltungsrechtlichen Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005
- Lüthi, Ruth (2005): Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?, in: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. Nr. 3/2005, pp. 4-8
- Mastronardi, Philippe/Zimmerli, Ulrich/Bolz, Urs/Lienhard, Andreas (2000): Wirkungsorientierte Steuerung: Welche Optionen für das Parlament? In: Neue Zürcher Zeitung NZZ vom 29. November 2000, S. 16
- Mastronardi, Philippe (2005): Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WOV. In: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. v. Liendhard, A. et al. Bern, Stuttgart, Wien 2005. S. 113 - 119
- Nuspiger, Kurt (2004): Politische Planung im Kanton Bern: Die Mitwirkung des Grossen Rates bei der politischen Planung. In: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. Nr. 3/2004, pp. 8-11
- Ritz, Adrian (2005): 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen – Eine Bilanz aus Sicht von Legislative und Exekutive. In: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. v. Liendhard, A. et al. Bern, Stuttgart, Wien 2005. S. 47-67
- Schedler, K./Proeller, I. (2006): New Public Management, Bern, Stuttgart, Wien 2000
- Schmidt, Nicolas (2008a): New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zürich/Chur
- Schmidt, Nicolas (2008b): New Public Management in den Kantonen. Stand der Reformen und parlamentarische Steuerungsinstrumente. In: Parlament, Parlament, Parlamento, Jg. 11, H. 2, S. 15-18
- Steiner, Reto/Fiechter, Julien (2005): Bevölkerungsbefragung 2005 in der Gemeinde Riehen (BS), Bern 2005
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2003): Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Auflage, Bern 2006
- Zimmerli, Ulrich (2008): Parlamentarische Obergrenze im 21. Jahrhundert, Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, Conférence de l'Académie, Cahier XVII, Edition ASSH, Bern 2008

Zimmerli, Ulrich (2000): NPM: Welche Optionen für das Parlament?, NZZ, Mittwoch, 29.11.2000

B. Rechtsquellen

Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 17. März 1999 (SRSZ 143.210)

Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110)

Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 (SRSZ 100.000)

C. Interview / Befragung

Schedler, Kuno/Koci, Martin/Summermatter, Lukas (2004), Schlussbericht Evaluation WOV im Kanton Schwyz, Institut für Oeffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen, St. Gallen, Juli 2004

Expertengespräch mit Prof. Dr. Kuno Schedler (2009): Interview geführt am Freitag, 18. September 2009, 14.00-15.30 Uhr, Universität St. Gallen

Expertengespräch mit Dr. Mathias Brun (2009): Schriftliche Antworten, 24. September 2009

D. Berichte und Vorlagen an den Kantonsrat

Bericht und Vorlage vom 5. September 1995 (RRB Nr. 1559/1995)

Bericht und Vorlage vom 18. März 1997 (RRB Nr. 458/1997)

Bericht und Vorlage vom 15. Dezember 1998 (RRB Nr. 2194/1998)

Bericht und Vorlage vom 2. März 1999 (RRB Nr. 341/1999)

Bericht und Vorlage vom 8. März 2005 (RRB Nr. 270/2005)

Bericht und Vorlage vom 23. Oktober 2007 (RRB Nr. 1398/2007)

E. Kantonsratsprotokolle

Kantonsratsprotokoll vom 23./24. April 1997

Kantonsratsprotokoll vom 17. März 199

Kantonsratsprotokoll vom 25. Mai 2005

Kantonsratsprotokoll vom 12. Dezember 2007

F. Diverses

Zahlenspiegel Kantonbank Schwyz 2009

Staatskanzlei des Kantons Schwyz: Parteienstärke 2000-2008

7 Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Schwyz, 15. Oktober 2009

Norbert Mettler

8 Über den Autor



RA lic. iur. Norbert Mettler, 1960, Departementssekretär des Baudepartements des Kantons Schwyz.

Nach seinem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Zürich (Abschluss 1988) und dem Erwerb des Schwyzer Rechtsanwaltes (Patent 1990) war er unter anderem als jur. Sachbearbeiter im Justizdepartement des Kantons Schwyz und anschliessend als Rechtsanwalt und Unternehmensjurist bei den Schweizerischen Bundesbahnen in Luzern und Zürich tätig. Die heutige Stelle hat er seit 2002 inne.

Adresse: Norbert Mettler, Bahnhofstrasse 36, 6440 Brunnen