

10 Jahre nach Einführung von WoV in Winterthur: Wie können die Steuerungsinstrumente weiterentwickelt werden?

Steuerungsinstrumente und deren Anwendung aus Sicht der Verwaltung

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

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Thomas Bolleter**
aus Meilen ZH
Malzstrasse 28
8400 Winterthur

Winterthur, 1. Oktober 2021

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.

Vorwort

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) prägte die Organisation und Kultur von öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz seit den 90er-Jahren. Das Paradigma erweist sich als erstaunlich wirkmächtig – Alternativen sind nach wie vor nicht wirklich in Sicht. Eine Ausnahme könnte die Digitalisierung sein, die noch nicht bekannte Veränderungen für die Verwaltungen mit sich bringen wird.

Zwar bleibt unklar, ob die Veränderungen im Verwaltungsumfeld tatsächlich direkt auf WoV und andere Programme zurückzuführen sind, aber zumindest eine Korrelation ist deutlich sichtbar: Budgets und Rechnungen mit Verknüpfung von Finanzen und Outcomes; Orientierung an Wirkungen; Einführung von Marktinstrumenten; Management-Gedankengut, das aus der Privatwirtschaft bekannt ist; Kundenorientierung, u.a. sind nicht mehr aus dem Verwaltungsalltag wegzudenken.

Die Steuerung hat sich in den letzten 20 Jahren weiterentwickelt, wenn auch vor allem in den spezifischen Verwaltungen selber. Evaluationen wiesen auf wunde Punkte hin, die aufgenommen und mit besseren Instrumentarien korrigiert wurden. Es zeichnet sich ein quasi idealtypisches Steuerungsverständnis ab, das ein Gleichgewicht sucht zwischen den Milizparlamenten, genauso politischen, aber mit einem Vollamt ausgestatteten Exekutiven und den Verwaltungen, die nach wie vor Trägerinnen des Wissens sind und durchaus nicht unpolitisch denken und handeln.

In der Stadt Winterthur wurden die Instrumentarien seit Einführung von WoV 2007 praktisch nicht verändert. Es zeigen sich mittlerweile Lücken im System, zwischen Parlament und Exekutive sind Reibereien an der Tagesordnung. Das mangelnde Vertrauensverhältnis wird vielfach beklagt. Zu vermuten ist, dass auch das Instrumentarium den Ansprüchen nicht genügt. Jedes Instrument steuert Prozesse und Entscheidungen. Wenn diese Prozesse nun gut austariert sind, kann bereits im Durchspielen und Ernstnehmen dieser Prozesse Vertrauen aufgebaut werden.

Die Erarbeitung von Vorschlägen für solche Steuerungsinstrumente ist eine Aufgabe der Führungsunterstützung der Stadtkanzlei Winterthur zuhanden des Stadtrats. Damit werden die Ergebnisse dieser Überlegungen direkt in unsere tägliche Arbeit einfließen.

Ich bin gespannt auf die nächsten Schritte. Danken möchte ich allen Interviewpartnerinnen und -partnern für die aufschlussreichen Gespräche.

Thomas Bolleter, Winterthur, 29. September 2021

Management Summary

Ende der 1990er-Jahre wurden in der ganzen Schweiz in Verwaltungen auf Kantons- und vielerorts Städteebene Management-Reformen durchgeführt, mit dem Ziel, die Verwaltung in Richtung zu reformieren. Ansätze aus der Wirtschaft waren Vorbild und Modell für die Management-Reformen. Zu dieser Zeit wurde auch in der Stadt Winterthur ein Projekt zur Einführung von Wirkungsorientierter Verwaltungsführung (WoV) eingeführt, das allerdings erst 2007 vollends umgesetzt wurde. Seither wurde das System kaum weiterentwickelt. Die Grundfrage lautet: Wie kann das Steuerungssystem der Stadt Winterthur weiterentwickelt werden?

Um diese Frage zu eruieren, werden zwei Schritte vorgenommen: Einerseits werden anhand von Interviews und Fallbeispielen Steuerungsinstrumente untersucht, die in der Praxis eingesetzt werden. Andererseits werden in einem zweiten Schritt Kaderleute der Stadt Winterthur zu Steuerungs- und Strategiefragen befragt mit der Fragestellung, wie sich WoV auf die Arbeit auswirkt und wie ein neues Steuerungsinstrumentarium aussehen könnte.

Verschiedene Interviews und die Untersuchung der Steuerungssysteme der Kantone Aargau, Bern und Zürich zeigten, dass mittlerweile bekannt ist, was funktioniert. Zentral ist das diskursive Element: konkrete parlamentarische Instrumente zwingen die Exekutive zum Gespräch mit der Legislative, so dass sich diese auf Augenhöhe begegnen können. Dies steht in einem gewissen Spannungsfeld dazu, dass die Exekutiven das Primat über die strategischen Steuerungen behalten sollen. Konkrete Instrumente in Form von Langfristzielen, Mittelfristinstrumenten, Strategien und Leistungs- oder Produktegruppen sind etabliert und haben sich im Alltag bewährt. Wichtig ist, dass diese Instrumente kohärent aufeinander abgestimmt sind.

In der Stadt Winterthur zeigt sich, dass die Steuerungsbedürfnisse der Verwaltung sehr unterschiedlich sind. Das Interesse an einer zentral geführten, kohärenten Steuerung ist nicht unbedingt gegeben – die eigenen Steuerungsinteressen können mit einer priorisierenden, zentralen Steuerung durchaus in einem Widerspruch stehen. Dennoch zeigt sich, dass die Klärung der Instrumente für die Stadt Winterthur gewinnbringend sein dürften und sich insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung verbessern liessen, wenn das Parlament auf geeignete Weise in die strategische Steuerung mit einbezogen würde.

Weitere Entwicklungen betreffen die Zielsysteme: könnten andere Wertesysteme wie Public Value oder Gemeinwohl nicht die mit WoV gemessenen Leistungen besser abbilden? Was bringt die Digitalisierung in der politischen Steuerung? Diese Fragen können nur angedeutet werden, zeigen aber einen Weg in künftige Entwicklungen.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	9
1.1 Thema.....	9
1.2 Fragestellung	10
1.3 Relevanz für die Forschung und für die Stadt Winterthur	10
1.3.1 Steuerung im WoV-Kontext und darüber hinaus	11
1.3.2 WoV und (Finanz-)Steuerung in Winterthur: von der Sicht des Parlaments zur Sicht der Verwaltung	13
1.4 Verwendete Daten	14
1.4.1 Stand zu WoV in der Schweiz – Stand der Steuerungsinstrumente	14
1.4.2 Grundlagendaten WoV in Winterthur.....	14
1.4.3 Fallbeispiele mit Dokumentenanalyse und Interviews: Kanton Zürich, Kanton Bern, Kanton Aargau.....	15
1.4.4 Interviews: Aktueller Stand und mögliche Entwicklungen in der Stadt Winterthur .	15
1.5 Methode.....	16
1.5.1 Erhebung der Steuerungsinstrumente und ihrer Anwendung: methodischer Rahmen	17
1.5.1.1 Sammlung und Beschreibung der Steuerungsinstrumente pro Fallbeispiel.....	17
1.5.1.2 Steuerungsinstrumente: Raster und Ausprägungen.....	17
1.5.1.3 Zusammenspiel von Steuerungsinstrumenten.....	19
1.5.1.4 Steuerungsinstrumente: inhaltliche Festlegung.....	19
1.5.2 Dokumentenanalysen.....	21
1.5.3 Interviews mit Expertinnen und Experten	21
2. Steuerungsinstrumente rund um WoV	22
2.1 WoV in der Schweiz und in Winterthur.....	22
2.1.1 Einführungen von WoV-Systemen in der Schweiz Ende der 90er- / Anfang der 00er-Jahre und Stand heute	22
2.1.2 Einführung und Stand von WoV in Winterthur.....	24
2.1.2.1 Mit WoV eingeführte Steuerungsinstrumente.....	24
2.1.2.2 Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente.....	26
2.1.2.3 Inhaltliche Festlegungen in den Steuerungsinstrumenten der Stadt Winterthur....	26
2.2 Fallbeispiele.....	28
2.2.1 Kanton Zürich	34

2.2.1.1	Steuerungsinstrumente Kanton Zürich.....	34
2.2.1.2	Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente des Kantons Zürich	36
2.2.1.3	Inhaltliche Festlegungen in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Zürich.....	37
2.2.1.4	Fazit zum Fallbeispiel des Kantons Zürich.....	37
2.2.2	Fallbeispiel Kanton Bern	31
2.2.2.1	Steuerungsinstrumente Kanton Bern.....	31
2.2.2.2	Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente des Kantons Bern	32
2.2.2.3	Inhaltliche Festlegungen in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Bern	33
2.2.2.4	Fazit zum Fallbeispiel des Kantons Bern.....	33
2.2.3	Fallbeispiel Kanton Aargau	28
2.2.3.1	Steuerungsinstrumente Kanton Aargau.....	28
2.2.3.2	Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente des Kantons Aargau	29
2.2.3.3	Inhaltliche Festlegungen in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Aargau	30
2.2.3.4	Fazit zum Fallbeispiel des Kantons Aargau.....	31
2.3	Zwischenfazit: Instrumente und Steuerung.....	37
2.3.1	Das Verhältnis von Exekutive und Legislative muss geklärt werden, so dass ein konstruktiver Diskurs geführt werden kann	38
2.3.2	Die Instrumente sind bekannt: Langfristziele, Mittelfristinstrumente, Strategien, Produktegruppen.....	38
2.3.3	Verknüpfung der Instrumente zu einem kohärenten Gesamtsystem	39
2.3.4	Weiterführende Fragestellungen, die nicht (überall) gelöst sind	40
2.3.5	Anteil der tatsächlich (kurzfristig) beeinflussbaren Kosten.....	40
2.3.6	Unterschiedliche Behandlung des Erbringens von Basisdienstleistungen und Ausbau-Vorhaben: noch wenig implementiert.....	40
2.3.7	Grundsätzlicher Perspektivwechsel in Bezug auf Finanzen	41
3.	Prospektive Fragestellung: Steuerungsinstrumente in Anwendung in Winterthur aus Sicht von Verwaltungskadern.....	41
3.1	Stand der Steuerungsinstrumente ist nicht zufriedenstellend.....	41
3.2	Unterschiedliche Interessen an strategischer Steuerung auf verschiedenen Ebenen.....	42
3.3	Wieviel Interesse an tatsächlicher Steuerung ist tatsächlich vorhanden ? Wer steuert in welche Richtung?	43
3.4	Das Paradigma der Wirtschaftsorientierung ist noch immer prägend.....	44
3.5	Als Ausblick: Elemente eines integrierten Steuerungsinstrumentariums	44
4.	Fazit.....	46

4.1 Beantwortung der Forschungsfragen.....	46
4.2 Relevanz für weiterführende Forschungen.....	47
5. Literaturverzeichnis.....	48
Anhang: Interviews	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Politische und Management-Rationalitäten werden auf Ebene Parlament, Exekutive und Verwaltung in spezifischen Steuerungsinstrumenten konkretisiert (eigene Darstellung, Weiterentwicklung von Schedler und Proeller 2006).....	10
Abbildung 2 Integration von Politik und Management (Schedler und Proeller 2006).....	12
Abbildung 3 Politische und Management-Rationalitäten werden auf Ebene Parlament, Exekutive und Verwaltung in spezifischen Steuerungsinstrumenten konkretisiert (eigene Darstellung, Weiterentwicklung von Schedler und Proeller 2006).....	12
Abbildung 4 Methodisches Vorgehen in zwei Arbeitsschritten (eigene Darstellung).....	16
Abbildung 5 Kategorisierung der zeitlichen Dimension des Steuerungsanspruch der untersuchten Instrumente (eigene Darstellung, in Anlehnung und Fuchs et. al. [2020]).....	17
Abbildung 6 Hierarchische Dimension des Steuerungsanspruchs (eigene Darstellung).....	18
Abbildung 7 Schematisches, idealtypisches Zusammenspiel von Steuerungsinstrumenten (eigene Darstellung, in Anlehnung an Schwenkel et. al. 2017).....	19
Abbildung 8 Lebenszyklus eines Steuerungsinstrumentes (eigene Darstellung, in Anlehnung an den idealtypischen Strategieprozess von Schedler / Siegel (2004), S. 176).....	20
Abbildung 9 Erfassung einer Ausführungsinstanz eines Steuerungsinstrumentes nach Hierarchie (eigene Darstellung, Elemente werden in Schwenkel et. al. 2017 aufgenommen)	21
Abbildung 10 WoV in Winterthur: Steuerungsinstrumente– noch ohne Langfristkomponenten konzipiert (eigene Darstellung).....	26
Abbildung 11 Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente gemäss Konzeption WoV in Winterthur.....	27
Abbildung 12 Schematische Darstellung des Zusammenwirkens der Steuerungsinstrumente des Kantons Zürich (eigene Darstellung).....	36
Abbildung 13 Inhaltliche Festlegungen und Möglichkeiten der Einflussnahme in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Zürich.....	37
Abbildung 14 Schematische Darstellung des Zusammenwirkens der Steuerungsinstrumente des Kantons Bern (eigene Darstellung).....	32
Abbildung 15 Inhaltliche Festlegungen und Möglichkeiten der Einflussnahme in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Bern.....	33
Abbildung 16 Schematische Darstellung des Zusammenwirkens der Steuerungsinstrumente des Kantons Aargau (eigene Darstellung).....	29
Abbildung 17 Inhaltliche Festlegungen und Möglichkeiten der Einflussnahme in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Aargau (eigene Darstellung).....	30
Abbildung 18 Ausschnitt aus dem Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Aargau 2022 – 2025, S 16.....	30
Abbildung 19 Operative Ziele und Leistungsmengen des Produkts Raumentwicklung (Budget 2021: Teil B Globalbudget, S. 141).....	43

1. Ausgangslage

1.1 Thema

Das Parlament der Stadt Winterthur wies 2020 das Budget zurück. Eine vom Stadtrat eingebrachte Steuererhöhung wollte es nicht einfach schlucken, sondern alternative (Spar-) Vorschläge einbringen. Nur: Wie und wo sparen? In der Diskussion mit einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentariern wie auch aus dem Protokoll¹ zeigte sich deutlich eine gewisse Ohnmacht, die sich als Frust äusserte:

«Der Finanz- und Aufgabenplan gehört in die Zuständigkeit und Verantwortung des Stadtrats. Die AK (Aufsichtskommission, Anmerkung des Autors) hat noch nicht einmal ein Recht zur Stellungnahme. Schaut man den mittelfristigen Ausgleich an, ist leicht zu erkennen, dass die nächsten Jahre schwierig werden. Das haben wir schon gehört. Da reichen dann auch 7 % Steuererhöhung nicht mehr. Wie kann der Stadtrat da ein Budget präsentieren mit einem faktischen Loch von über 20 Mio.? Das erscheint uns fahrlässig und planlos.»²

Bemängelt wird neben der Fahrlässigkeit und Planlosigkeit des Stadtrates insbesondere, dass das Parlament (hier die Aufsichtskommission) keine Möglichkeit habe, auf die mittelfristigen Planungen einzuwirken.

Was funktioniert hier nicht? Gibt es denn in der Stadt Winterthur keine Steuerungsinstrumente, mit denen eine gezielte Mittel- und vielleicht sogar eine Langfristplanung vorgenommen werden könnte?

Dies sind Fragen, die dieser Arbeit zugrunde liegen.

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) ist in der Stadt Winterthur seit 2007 umgesetzt, nach langjähriger Pilotphase. Während niemand sich die früheren Darstellungen und Steuerungsmöglichkeiten zurückwünscht und die Produktegruppenlogik durchaus verankert ist, zeigt sich, dass kaum jemand wirklich glücklich ist mit der heutigen Lösung.³ Seit einigen Jahren wird immer wieder an Kennzahlen und Indikatoren im Rahmen von einzelnen Produktegruppen herumgeschraubt, ohne dass die Steuerung insgesamt verbessert würde. Mit dieser Arbeit soll ein Blick über den Tellerrand hinausgeworfen werden. Wie machen das andere? Welche Steuerungsinstrumente sind heute in der Schweiz gängig und erfolgreich umgesetzt? Mittels Dokumentenanalysen und Interviews werden einzelne Fallbeispiele näher betrachtet. Diese werden anschliessend in Gesprächen Winterthurer Kaderleuten vorgelegt. Kann von anderen Gemeinwesen gelernt werden? Welche Instrumente könnten für die Stadt Winterthur passen, was liesse sich importieren?

Dabei soll es für einmal nicht um die Steuerung der Verwaltung durch die Politik im Vordergrund stehen, mit der im WoV-Kontext zumeist das Parlament gemeint ist. Vielmehr ist das

¹ Stadt Winterthur, Grosser Gemeinderat (2020)

² Stadt Winterthur, Grosser Gemeinderat (2020), Votum F. Kramer (EVP)

³ Interview 8

Regierung genauso politisch legitimiert (und gewählt) wie das Parlament. Die von WoV zu häufig vorgenommene Verkürzung der Politik auf Parlament dies erscheint problematisch⁴. Schliesslich darf nicht unterschätzt werden, dass auch die Verwaltung politisch denkt und handelt und dabei die Zeichen ihrer Vorgesetzten (sei dies die Exekutive oder die Legislative) sehr wohl zu deuten weiss, um eigene Ziele bestmöglich umzusetzen.

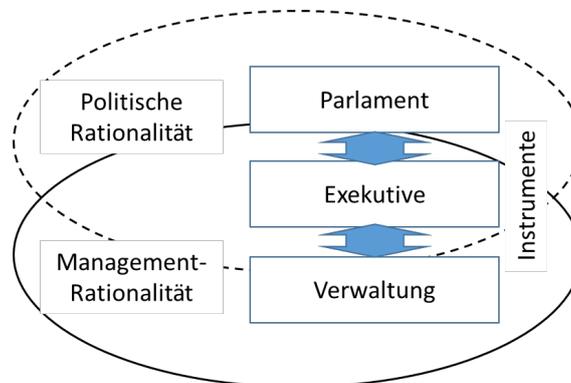


Abbildung 1 Politische und Management-Rationalitäten werden auf Ebene Parlament, Exekutive und Verwaltung in spezifischen Steuerungsinstrumenten konkretisiert (eigene Darstellung, Weiterentwicklung von Schedler und Proeller 2006)

Der Fokus dieser Arbeit liegt denn – auch aus praktischen Gründen – bei der Sicht der Verwaltung. Diese muss die gewünschten Steuerungsinstrumente mit Inhalt füllen, sie umsetzen. Dabei zeigt sich, dass ganz unterschiedliche Erwartungen mit Steuerung verbunden sind.

1.2 Fragestellung

Mit dieser Ausgangslage sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Methodische Grundlage: Welche aktuellen Steuerungen werden im Rahmen von WoV aktuell verfolgt (Entwicklung seit Erst-Einführung WoV)?
- Wie werden bestehende Steuerungsansätze (vor allem WoV) der Stadt Winterthur von der Verwaltung beurteilt? Welche Anpassungs- und Entwicklungsmöglichkeiten gäbe es?

1.3 Relevanz für die Forschung und für die Stadt Winterthur

Ende der 1990er- und Anfang der 2000er-Jahre brachten starke Reformbemühungen in Verwaltungen auf allen drei Staatsebenen der Schweiz. Diese Managementreformen liefen unter dem Titel «New Public Management», «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)» und anderen Begriffen. Auslöser dieser Reformen waren unterschiedlicher Natur, wie Reformdruck auf die Verwaltung aufgrund des stagnierenden Wirtschaftswachstums⁵ und demzufolge stagnierender Einnahmen in den 90-Jahren, Unzufriedenheit mit den Handlungsmöglichkeiten aus der Verwaltung selber⁶ oder allgemeine, internationale Trends der Managemen-

⁴ als Beispiel: Grünenfelder (1997)

⁵ Bodmer (2004)

⁶ als Beispiel: Winterthur (2008), S. 5

tentwicklung⁷. In der Schweiz und im Kanton Zürich gab es verschiedene Treiber der Reform, wie Peter Grünenfelder⁸, langjähriger Staatsschreiber des Kantons Aargau, oder Ernst Buschor⁹, Professor und später Regierungsrat des Kantons Zürich.

Auch wenn diese Verwaltungsreformen die ursprünglich gesetzten Ziele wie (massive) Effizienzsteigerungen und damit verbundene Einsparungen nicht nachweisbar erreichen konnten, blieben Elemente der Reformbemühungen erhalten.¹⁰ Tief verankert in den Verwaltungen sind Begriffe wie Kundenorientierung, transparente Verwaltungstätigkeiten, Kostenorientierung mit Verknüpfung von Leistungen und Ressourcen u.v.m.¹¹ Reformbemühungen beziehen sich noch immer auf den Kontext dieser Philosophie¹² – gänzlich alternative Reformansätze sind kaum auszumachen, wobei Begriffe wie «Digitalisierung der Verwaltung» und «Transformation der Verwaltung» ein neues Feld von Reformansätzen zu öffnen scheinen.

1.3.1 Steuerung im WoV-Kontext und darüber hinaus

Auch Fragen zur staatlichen Steuerung werden nach wie vor im WoV-Kontext betrachtet. Die Reformansätze der 90er-Jahre sind mittlerweile in den meisten Kantonen und vielen Städten rechtlich kodifiziert (z.B. § 100 Gemeindegesetz des Kantons Zürich¹³, rechtliche Grundlage für Globalbudgetierung). Steuerungselemente wie Legislaturplanungen oder Aufgaben- und Finanzplanungen werden als Planungsinstrumente der Kantone aufgenommen, aber unterschiedlich implementiert und miteinander verknüpft.¹⁴

Als Bild zur Zusammenführung von Management- und Politik-Logik verwenden Schedler und Proeller¹⁵ ein Modell, das eine «Übersetzung» zwischen den beiden Rationalitäten vorsieht. Im Rahmen der politischen Rationalität wird Politik gestaltet. In der Politikgestaltung vorgenommene Zielvorgaben werden über die Zielkonkretisierung «übersetzt» in durch das Management zu vollziehende Umsetzungen der Ziele. Am Ende des Kreislaufs zeigt das Management der Politik die Ergebnisse und diese werden wiederum durch die Politik beurteilt. Ergänzt wird dieses Bild durch den Policy-Cycle, einem Phasenmodell zur Beschreibung eines Politikprozesses, der Phasen ausgeht, die durchlaufen werden, bis eine Politik umgesetzt ist.¹⁶

⁷ Ritz / Thom (2019), S. 75ff. «Managerialismus»

⁸ Grünenfelder (1997)

⁹ Buschor (1993)

¹⁰ Ritz / Thom (2019), S. 78ff.

¹¹ Ritz / Thom (2019), S. 97; Wobei es immer schwierig sein wird, diese Themen direkt auf die Reformbemühungen zurückzuführen. Die steigenden Anforderungen in Bezug auf Transparenz beispielsweise könnte durchaus auch als allgemeiner Trend betrachtet werden, wurde doch auch in der Privatwirtschaft das Thema Governance in dieser Zeit forciert.

¹² Pollitt (2007), S. 113

¹³ Gemeindegesetz des Kantons Zürich vom 20. April 2015

¹⁴ Fuchs et. al. (2020), S. 175

¹⁵ Bild nach Ritz / Thom (2019), S. 108

¹⁶ Sager, Ingold, Balthasar (2018), S. 89 ff.

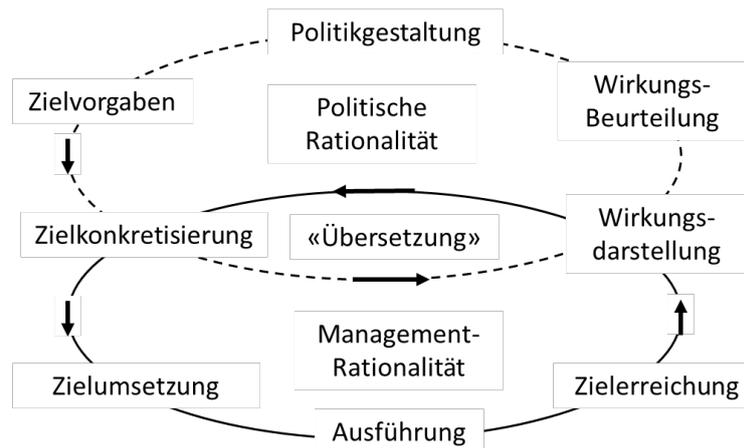


Abbildung 2 Integration von Politik und Management (Schedler und Proeller 2006)

In der NPM-Literatur zeigt sich, dass unter «politische Rationalität» vielfach die Gestaltung durch ein Parlament gemeint ist und demnach die Verwaltung die Management-Rationalität innehat. Hier wird argumentiert, dass diese Betrachtungsweise stark verkürzt ist. Neben dem Parlament nimmt nicht nur die Exekutive (in der Schweiz genauso gewählt und damit legitimiert wie das Parlament) teil an der politischen Rationalität, sondern auch die Verwaltung. Explizit wird von Führungskräften der Verwaltung erwartet, dass sie ein ausgesprochenes Institutionenverständnis¹⁷ mitbringen, also in der Lage sind, Politik nicht nur zu verstehen und zu übersetzen, sondern auch mit zu gestalten. Letztlich lässt sich die reine Trennung zwischen Politik- und Management-Rationalität kaum aufrechterhalten. Dennoch ist der Versuch einer Trennung durchaus angebracht, da diskursiv immer wieder strategische (politische) und operative Einflussnahmen vermischt werden.

In den weiteren Ausführungen soll es nun um die spezifische Betrachtung der Steuerungsinstrumente aus Sicht der Verwaltung gehen. Dabei soll folgendes Bild den Rahmen für die weitere Diskussion bilden:

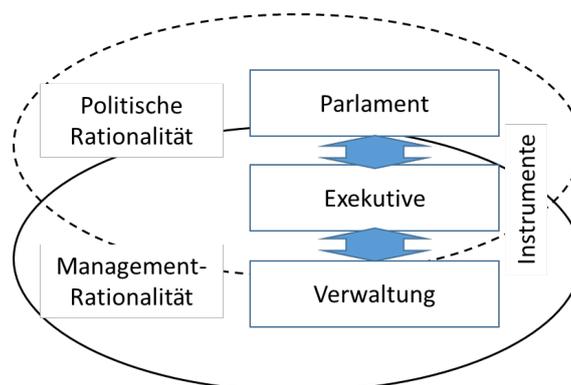


Abbildung 3 Politische und Management-Rationalitäten werden auf Ebene Parlament, Exekutive und Verwaltung in spezifischen Steuerungsinstrumenten konkretisiert (eigene Darstellung, Weiterentwicklung von Schedler und Proeller 2006)

¹⁷ Ritz, Thom (2019), S. 574

Im Zentrum stehen dabei die Steuerungsinstrumente, die unterschiedliche Steuerungsansprüchen und zeitliche Horizonte aufweisen. In der Regel ergibt sich bei allen Steuerungsinstrumenten ein Zusammenwirken der Ebenen Parlament, Exekutive und Verwaltung. Der Ansatz dieser Arbeit besteht nun darin, solche Instrumente zu benennen und prospektiv für die Stadt Winterthur zu überprüfen (s. Kapitel 1.5.1). Gleichzeitig leistet die Arbeit einen Beitrag zur Übersicht über aktuelle Tendenzen im Bereich der Steuerungsinstrumente in der Schweiz.

1.3.2 WoV und (Finanz-)Steuerung in Winterthur: von der Sicht des Parlaments zur Sicht der Verwaltung

Am 26. Oktober 2020 wies der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur (Parlament) das vom Stadtrat (Exekutive) beantragte Budget 2021 (mit einer vorgesehenen Steuererhöhung von 7%) zurück¹⁸. Zwar hätte der Grosse Gemeinderat gemäss verschiedenen Votanten mit aller Wahrscheinlichkeit für das Budget eine schwarze Null erreichen können, aber vor allem der Ausblick auf die Folgejahre mit deutlich negativer Tendenz (ausgewiesen im Finanz- und Ausgabenplan, FAP) wurde als unzureichend beurteilt. Dem Grossen Gemeinderat obliegt die Genehmigung des Budgets, Anträge zum FAP kann er gemäss kantonalem Gesetz¹⁹ nicht stellen. Die Ohnmacht eines Mitglieds des Grossen Gemeinderats bei der Begründung zur Rückweisung an den Stadtrat zeigt sich in diesem Votum beispielhaft:

«Streichungen auf der Ausgabenseite in der Höhe von 20 Mio. sind nicht Sache des Gemeinderats. Das können und wollen wir nicht. Dazu haben wir weder das Fachwissen noch die notwendigen Hintergrundinformationen. Die Kenntnisse fehlen uns.»²⁰

Offensichtlich sieht sich das Parlament nicht in der Lage, die gewünschte Steuerungswirkung zu erzielen. WoV hatte unter anderen das Ziel, die Steuerung zu verbessern²¹. Seit Einführung von WoV sind rund 15 Jahre vergangen, ohne dass das System grundlegend erneuert wurde. Solche Brüche in der Steuerungslogik sollen mit dieser Arbeit eruiert werden. Der Fokus liegt einerseits auf der System-Ebene (wie spielen die vorhandenen Instrumente zusammen?) und soll andererseits auf die praktische Ebene der Verwaltung gelegt werden. Die grossen Linien der Steuerung sind auf kantonaler Ebene geregelt. Die grundlegenden Steuerungsfragen werden im Gemeindegesetz des Kantons Zürich geregelt. Aus Sicht der Stadt Winterthur lohnt sich daher eher ein Blick auf die konkrete Umsetzung des eigenen Systems mit umsetzbaren Möglichkeiten der Verbesserung. Diese Betonung auf die Umsetzbarkeit soll über den Einbezug von Verwaltungskadern und Steuerungsfachleuten in diese Untersuchung gewährleistet werden.

¹⁸ GGR-Protokoll vom 26. Oktober 2020, Geschäft Nr. 20.102

¹⁹ § 96 Gemeindegesetz des Kantons Zürich

²⁰ GGR-Protokoll, vom 26. Oktober 2020, Geschäft Nr. 20.102, Votum F. Kramer (EVP)

²¹ Stadtrat Winterthur (2004): Weisung an den Grossen Gemeinderat. Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung für die gesamte Stadtverwaltung Winterthur. S. 2

Somit wird der Fokus dieser Arbeit auf konkrete Anpassungen gelegt: Was kann WoV aus Sicht von Verwaltungsfachleuten in der Stadt Winterthur zurzeit und in Zukunft leisten? Was wären mögliche Verbesserungsansätze?

1.4 Verwendete Daten

1.4.1 Stand zu WoV in der Schweiz – Stand der Steuerungsinstrumente

In einem kurzen Abriss wird der Stand von Reformansätzen im Sinne von New Public Management bzw. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung aufgenommen. Dabei werden verschiedene – gerade für den Kontext der Stadt Winterthur bzw. des Kantons Zürich – relevante Begründer von WoV in der Schweiz aufgenommen (Grünenfelder, Buschor, Haldemann) und sodann auf den Erfolg und den Stand der Forschung zu WoV eingegangen. Der Fokus dieser Arbeit liegt allerdings nicht darauf, eine Gesamtsicht über den Stand der Literatur wiederzugeben.

1.4.2 Grundlegenden Daten WoV in Winterthur

Die Grundlagen zur Einführung von WoV in der Stadt Winterthur werden aufgenommen und beschrieben. Dabei werden die relevanten Weisungen des Stadtrates (Exekutive) an den Grossen Gemeinderat (Parlament) sowie die Protokolle der Gemeinderatsdebatten zur Einführung verwendet²². Einen guten Überblick über die Mechanismen von WoV in der Stadt Winterthur gibt die WoV-Broschüre von 2008²³. Wichtig ist, die wesentlichen Gründe und Erwartungen bei der Einführung von WoV zu eruieren. Diese lassen sich aus den Weisungen an den Grossen Gemeinderat sehr gut nachvollziehen. Eine noch vertiefte Analyse der Hintergründe von WoV erscheint angesichts dieser stärker auf die künftige Weiterentwicklung von WoV in Winterthur fokussierte Arbeit wenig zielführend.

Verschiedentlich wurden Marginalien im Konstrukt WoV in Winterthur angepasst. Verantwortliche für Produktgruppen und Gemeinderatskommissionen zeigten sich immer wieder unzufrieden mit einzelnen Elementen, wie zum Beispiel einzelnen Zielvorgaben oder erfassten Statistiken. Diese wurden in der Folge zum Teil angepasst. Ausserdem erfuhren Budget und Rechnung eine leichte Überarbeitung, insbesondere in Hinblick auf die Einführung von HRM2. Allerdings zeigt sich, dass das Gesamtkonstrukt (Produktgruppenlogik) noch immer weitgehend stabil und unverändert²⁴ ist.

²² Stadt Winterthur (2004)

²³ Stadt Winterthur (2008)

²⁴ Interviews 6, 7, 8

1.4.3 Fallbeispiele mit Dokumentenanalyse und Interviews: Kanton Zürich, Kanton Bern, Kanton Aargau

Im Nachgang zu Verwaltungsreformen Ende der 90-er und Anfang der 00-er Jahre untersuchten eine Reihe von Evaluationen die Wirkungen dieser Reformen. In der Folge wurden Verbesserungsansätze geprüft und umgesetzt. Eine Reihe solcher Evaluationen wird in die Untersuchung einbezogen, so dass ein über die ursprünglichen Reformen hinaus ein Bild von aktuelleren Steuerungsansätzen entstehen kann.

Schwerpunkt dieser Auswertung von Evaluationen sind konkrete Fallbeispiele, zu denen auch das aktuelle Steuerungssystem (Budget, Rechnung, Legislaturplanung, u.a.) in die Untersuchung mit einbezogen wird. Dabei wird nur auf öffentlich zugängliche Berichte zurückgegriffen. Im Vordergrund stehen dabei die Kanton Zürich, Bern und Aargau, zu denen eine gute Datenlage besteht und die sich im Bereich der Steuerungsinstrumente sehr aktiv gezeigt haben. Weiter wird der Kanton Glarus hinzugezogen.

Zu diesen Fallbeispielen werden schliesslich fachliche Interviews zur Spiegelung der Ergebnisse und Erfahrungen in diesen Kantonen hinzugezogen. Somit erfolgt auch eine Beurteilung dieser Steuerungsinstrumente über die praktische Sicht.

Interviewte Person 1	Geschäftsführender Partner / Präsident des Verwaltungsrates von eines Beratungsunternehmens im Bereich Verwaltungsführung
Interviewte Person 2	Fachperson Staatskanzlei Kanton Aargau
Interviewte Person 3	Fachperson Staatskanzlei Kanton Zürich
Interviewte Person 4	Fachperson Staatskanzlei Kantons Bern

1.4.4 Interviews: Aktueller Stand und mögliche Entwicklungen in der Stadt Winterthur

Die Ergebnisse aus den Fallstudien werden wiederum mit Kader- und Fachleuten der Stadt Winterthur gespiegelt. Dabei werden einerseits die Erfahrungen mit WoV in Winterthur aus Sicht der Verwaltung thematisiert und andererseits prospektiv Entwicklungsmöglichkeiten angesprochen.

Interviews werden mit Kaderleuten geführt, die einzelne Produktgruppen führen und somit diese Steuerungsinstrumente konkret (er)leben. Diese Kaderleute haben einen Managementauftrag, die eigene Organisationseinheit zu führen und weiterzuentwickeln und sind von der politischen Steuerung eher weiter weg.

Weitere Interviews werden mit Steuerungsfachleuten geführt, die für finanzielle und strategische Steuerungen zuhanden des Stadtrates zuständig sind. Ihr Fokus liegt auf der Funktionalität der Instrumente.

Daneben wurden kurze Gespräche zu einzelnen Themen geführt mit weiteren Fachleuten aus der Verwaltung.

Interviewte Person 5	Fachperson Departement Bau, Stadt Winterthur
Interviewte Person 6	Fachperson Departement Finanzen, Stadt Winterthur
Interviewte Person 7	Fachperson Departement Kulturelles und Dienste, Stadt Winterthur
Interviewte Person 8	Fachperson Departement Sicherheit und Umwelt, Stadt Winterthur

1.5 Methode

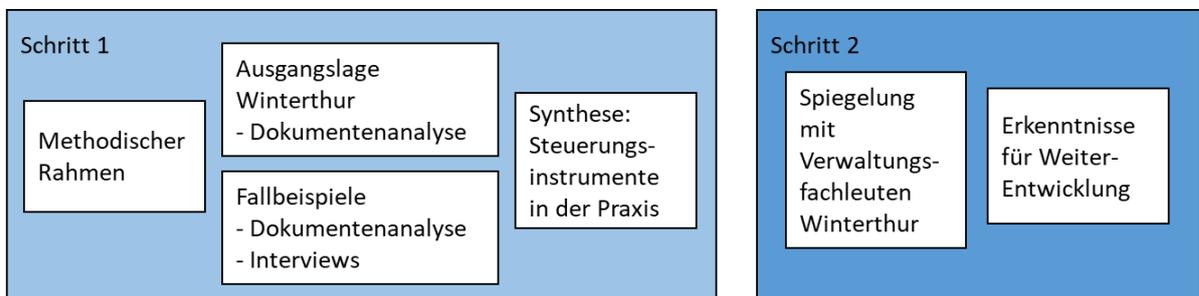


Abbildung 4 Methodisches Vorgehen in zwei Arbeitsschritten (eigene Darstellung)

Die Arbeit wird in zwei grundlegenden Phasen umgesetzt:

A. Erhebung von Steuerungsinstrumenten und ihrer Anwendung

- Bilden eines methodischen Rahmens:
 - o Um Steuerungsinstrumente analysieren zu können, wird ein einfaches Erfassungsraster verwendet;
 - o In einem Zeitmodell wird gezeigt, wie die Steuerungsinstrumente zusammenspielen (sollen);
 - o In einem Modell werden die Schritte Erarbeitung, Beschluss, Ausführung und Wirkung / Bericht zu einzelnen Instanzen eines Steuerungsinstruments betrachtet.
- Ausgangslage WoV in Winterthur
 - o Dokumentenanalyse: Die ursprüngliche Idee von WoV in Winterthur wird anhand von Weisungen an den Grossen Gemeinderat untersucht;
- Fallbeispiele
 - o Dokumentenanalyse von Evaluationen und aktueller Dokumentationen zu Steuerungselementen in den Kantonen Aargau, Bern, Zürich;
 - o Interviews mit Fachpersonen aus diesen Kantonen zu aktuellen Erfahrungen mit der Anwendung der Steuerungselemente.
- Zwischenergebnis
 - o Exemplarische Beispiele von Steuerungsinstrumenten in heutiger praktischer Anwendung.

B. Spiegelung dieser Steuerungsinstrumente mit Verwaltungsfachleuten der Stadt Winterthur

- Vergleichende Ist-Analyse der Verwendung der Steuerungsinstrumente in der Stadt Winterthur;
- Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Instrumentarien.

1.5.1 Erhebung der Steuerungsinstrumente und ihrer Anwendung: methodischer Rahmen

Um die verschiedenen Steuerungsinstrumente, ihre Anwendung und Ausprägung erfassen zu können, wird vorerst ein methodischer Rahmen mit mehreren Elementen erstellt. Diese Elemente bilden den Rahmen, anhand dessen die Dokumentenanalyse sowie die Interviews durchgeführt werden und für weitere Analyseschritte.

1.5.1.1 Sammlung und Beschreibung der Steuerungsinstrumente pro Fallbeispiel

Die Steuerungsinstrumente, die in den betrachteten Fallbeispielen verwendet werden, werden aufgenommen und kurz beschrieben. Dies bildet die Basis für die weiteren Analyseschritte.

1.5.1.2 Steuerungsinstrumente: Raster und Ausprägungen

Als Analyseraster zur Erhebung von Steuerungsinstrumenten werden zwei Ebenen der Instrumente aufgenommen. In der Beschreibung dieser Instrumente wird danach Wert auf deren Zusammenspiel gelegt.

Zeitliche Dimension des Steuerungsanspruchs eines Instruments

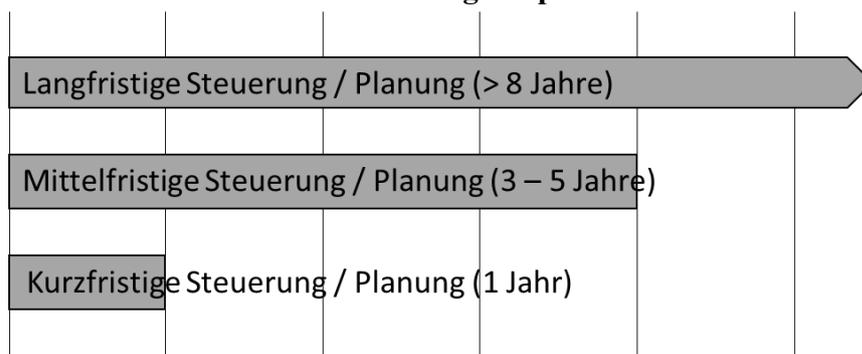


Abbildung 5 Kategorisierung der zeitlichen Dimension des Steuerungsanspruch der untersuchten Instrumente (eigene Darstellung, in Anlehnung und Fuchs et. al. [2020])

Langfristigen Steuerungsanspruch erheben beispielsweise Visionen und zum Teil auch Strategien²⁵. In diesem Bereich finden sich auch Planungsinstrumente aus dem Bereich Raumplanung²⁶. Nicht zu unterschätzen ist letztlich die Steuerungsdimension von gesetzlichen Erlas-

²⁵ Fuchs et. al. (2020), S. 174

²⁶ Sachpläne des Bundes und Richtpläne der Kantone haben einen langfristigen Anspruch. S.dazu: Bundesamt für Raumentwicklung (1997 und 2021); Kanton Zürich (2021).

sen, die letztlich auf eine langfristige Steuerung hin angelegt sind.²⁷ Was «langfristig» genau heisst, wird hier vereinfacht als Zeitraum definiert, der über den mittelfristigen Steuerungsanspruch (dieser wird auf die Legislatorsicht und die FAP-Dimension zurückgeführt) hinausgeht.

Mittelfristigen Steuerungsanspruch erheben Legislaturplanungen und (Integrierte) Aufgaben- und Finanzpläne. Die finanzielle Steuerung kann auch in diesem Zeitraum verortet werden (z.B. auch «mittelfristiger Ausgleich», § 92 Abs. 1 Gemeindegesetz des Kantons Zürich). Strategien können durchaus ebenfalls auf einen derartigen Zeitraum gemünzt sein.

Kurzfristige Steuerungen betreffen heute das Budget und unmittelbare Entscheide. Parlamentarische Vorstösse erheben meist einen längerfristigen Steuerungsanspruch, reagieren aber häufig auf unmittelbare Ereignisse und können damit auch einen kurzfristigen (medialen) Anspruch geltend machen.

Hierarchische Dimension des Steuerungsanspruchs

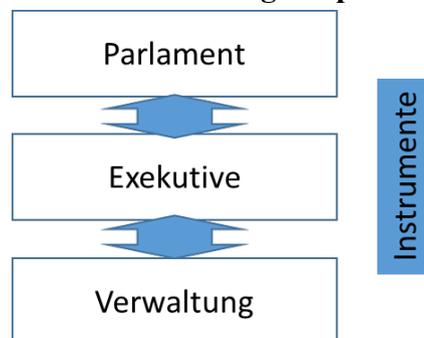


Abbildung 6 Hierarchische Dimension des Steuerungsanspruchs (eigene Darstellung)

In Politik und Verwaltung haben die beteiligten Akteure unterschiedliche Steuerungsansprüche und auch –verständnisse. Ein Beispiel von solch unterschiedlichem Verständnis sieht Proeller 2007 sogar innerhalb einer Akteur-Gruppe, in diesem Fall innerhalb des Parlaments.²⁸ Parlamentarierinnen und Parlamentarier wollen ihren Steuerungsanspruch auf unterschiedliche Art und Weise umgesetzt sehen. Eine Auftrennung von Akteursgruppen kann in dieser Arbeit nicht geleistet werden. Daher wird hier (analog Abbildung 3) die klassische Dreiteilung Parlament – Exekutive – Verwaltung verwendet²⁹.

Raster: Aufnahme und Kurzbeschreibung der Instrumente

Mittels einer einfachen Liste werden die Instrumente erfasst und beschrieben. Die hierarchische und zeitliche Dimension wird kurz dargestellt. Damit wird eine Übersicht über die in den verschiedenen Fällen verwendeten Steuerungsinstrumente ermöglicht.

²⁷ Lienhard / Bieri (2019), S. 163ff.

²⁸ Proeller 2007, S. 23

²⁹ Proeller 2007, S. 23 verwendet diese drei Kategorien implizit ebenfalls, wenn sie von Parlament, Bundesrat und Verwaltung spricht.

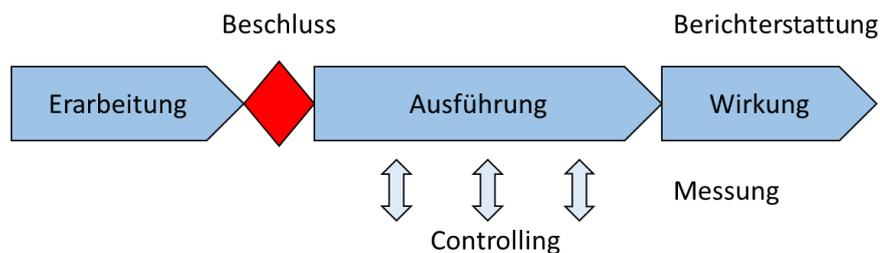


Abbildung 8 Lebenszyklus eines Steuerungsinstruments (eigene Darstellung, in Anlehnung an den idealtypischen Strategieprozess von Schedler / Siegel (2004), S. 176)

Erarbeitung: Jedes Steuerungsinstrument muss konkret ausgestaltet und erarbeitet werden (ein Budget, eine Legislaturplanung, eine Strategie, etc.). Dabei stellt sich die Frage: Wie wird der Erarbeitungsprozess gestaltet? Erarbeitet die Verwaltung einen Vorschlag, allenfalls in Varianten? Gibt die Exekutive Inhalte vor? Gibt es übergreifende Strategien, die befolgt werden müssen? Mit der Erarbeitung von Vorgaben oder eines ersten Vorschlags werden Rahmenbedingungen gesetzt, von denen nachher nur schwerlich abgewichen werden kann³².

Beschluss: Eine verantwortliche Stelle beschliesst die konkrete Ausgestaltung des Steuerungsinstruments und übergibt es in die Umsetzungsphase (Budget wird verabschiedet).

Ausführung: Die Umsetzung des Instruments wird hier als «Ausführung» bezeichnet. Damit wird betont, dass die Vorgaben des Instruments ohne weitere Interpretation umgesetzt (also ausgeführt) werden. Die Ausführung ist nicht immer klar: je nach Instrument ist beträchtlicher Spielraum in der Umsetzung möglich. Ausserdem stellt sich die Frage, wie stark die beschliessende Stelle an einer Ausführung im beschlossenen Sinn interessiert ist: gibt es ein Controlling? Gibt es eine Berichterstattung?

Wirkung: Schliesslich kommt ein Ausführungsschritt eines Instruments an ihr Ende. Eine Wirkung wird erzielt, sei dies kommunikativ oder in konkreten, gewünschten oder nicht gewünschten Veränderungen. Diese Wirkungen können gemessen werden. Es kann über den Abschluss eines Ausführungsschritts eine Berichterstattung geben. Die Erkenntnisse des jetzigen Ausführungsschritts können in die Erarbeitung des nächsten Schritts einfließen u.s.w. Auch hier ist wesentlich, wer welche Aufgaben hat.

In der Kombination mit der bereits vorgestellten hierarchischen Dimension (s. Abbildung 6) kann ein einzelnes Steuerungsinstrument (bzw. eine einzelne Instanz, ein Ausführungsschritt) wie folgt erfasst werden:

³² Im Bereich behavioral economics als «anchoring-effect» bekannt, Thaler / Sunstein (2008), S. 25

	Erarbeitung	Beschluss	Umsetzung/ Controlling	Wirkung/ Bericht
Parlament				
Exekutive				
Verwaltung				

Abbildung 9 Erfassung einer Ausführungsinstanz eines Steuerungsinstrumentes nach Hierarchie (eigene Darstellung, Elemente werden in Schwenkel et. al. 2017 aufgenommen³³)

1.5.2 Dokumentenanalysen

Die Dokumentenanalyse wird als qualitative Inhaltsanalyse (Häder 2015, S. 340 ff.) durchgeführt. Dabei wird keine eigentliche empirische Untersuchung (Frequenzanalyse oder Intensitätsanalyse) vorgenommen. Vielmehr geht es darum, geplante oder umgesetzte Steuerungsinstrumente zu sammeln. Im Sinne der Hypothesengenerierung werden diese in Bezug auf Steuerungsanspruch und Steuerungshierarchie (wer steuert wen / was?) im Raster gemäss Abbildung 9 klassifiziert. Weiter werden die beschriebenen Steuerungsinstrumente jeweils pro Fall in Beziehung zueinander gesetzt, wie dies in *Kapitel 1.5.1.3 Zusammenspiel von Steuerungsinstrumenten* beschrieben wird.

1.5.3 Interviews mit Expertinnen und Experten

Expertinnen und Experten werden im Rahmen von teil-strukturierten Experteninterviews befragt (Helfferich 2011 und 2014). Wieder kommen die Analyseinstrumente aus *Kapitel 1.5.1 Erhebung der Steuerungsinstrumente und ihrer Anwendung: methodischer Rahmen zur Anwendung*. Die Interviews folgen dabei der Logik der Erfassung der einzelnen Rahmen. Aufnahme der Steuerungsinstrumente und Beschreibung ihrer Zusammenhänge und ihrer Wirkungen. Schliesslich wird vertieft auf die Funktionalität der Steuerungsinstrumente eingegangen.

In der ersten Phase werden Expertinnen und Experten zu spezifischen Fallbeispielen befragt, womit eine Vertiefung der Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse möglich wird.

In der zweiten Phase wird das Fallbeispiel Stadt Winterthur weiter ausgeleuchtet. Dabei gehen die Interview-Themen über die Erfassung von Steuerungsinstrumenten hinaus und betreffen prospektiv mögliche Anpassungen am bestehenden Instrumentarium.

³³ Schwenkel et. al. (2017) nennen bei jedem erwähnten Steuerungsinstrument Akteure und Verantwortlichkeiten und weisen somit auch Beschluss und Umsetzung zu (S. 16ff.).

2. Steuerungsinstrumente rund um WoV

In diesem Kapitel werden die Grundlagen von WoV betrachtet und die einzelnen Steuerungsinstrumente kategorisiert und untersucht. Nach Einführungen zu WoV in der Schweiz und in der Stadt Winterthur werden führen Fallbeispiele zu einer Sammlung von Instrumenten, die in der Folge als Basis für die weitere Untersuchung für die Stadt Winterthur dienen.

2.1 WoV in der Schweiz und in Winterthur

2.1.1 Einführungen von WoV-Systemen in der Schweiz Ende der 90er- / Anfang der 00er-Jahre und Stand heute

New Public Management-Reformen bzw. deren Übersetzung in der Schweiz als Wirkungsorientierte Verwaltungsreform wurden in den 90er-Jahren angegangen und prägten als Paradigma³⁴ die folgenden zwei Jahrzehnte. Auch wenn Definitionen mannigfaltig sind, kann zusammenfassend mit Osborne / McLaughlin (2005; S. 9f.) auf eine Reihe von Elementen verwiesen werden, die typisch sind für diese Verwaltungsreformansätze:

- Fokus auf Management-Aspekte im Gegensatz zur klassischen, rechtlich getriebenen Verwaltungstätigkeit;
- Standardisierung und Messung von Leistungen;
- Fokus auf Output (und Wirkungen) anstelle von Input;
- Dezentralisierung von öffentlichen Services;
- Einführung von Wettbewerbselementen in die öffentliche Verwaltungstätigkeit;
- Betonung eines Management-Stils, wie er aus der Privatwirtschaft bekannt ist;
- Trennung von politischen Entscheidungsprozessen und Verwaltungsmanagementtätigkeiten.

WoV (bzw. New Public Management, NPM) beruht letztlich auf der Annahme, dass «politische Ziele, operative Aktivitäten und finanzielle Ressourcen in einen linearen Zusammenhang gebracht werden können und ihre Wirkungen messbar sind. Letztendlich geht es darum, mit Hilfe der finanziellen Planungs- und Steuerungsmechanismen die Nachhaltigkeit des Finanzhaushaltes sowie die Leistungserbringung einer Gebietskörperschaft sicherzustellen.»³⁵

Weshalb überhaupt Verwaltungsreformen im Sinne von WoV in der Schweiz in Angriff genommen wurden, lässt sich kaum auf eine einzelne Ursache zurückführen. Als These kann formuliert werden, dass sich ein Window of Opportunity³⁶ öffnete, als in den frühen 90er-Jahren das Wirtschaftswachstum in der Schweiz stagnierte³⁷. Mit dem Fall der Mauer 1989 wurde das «Ende der Geschichte»³⁸ proklamiert und damit der Sieg des Kapitalismus in Form

³⁴ Borins (2005): S. 181

³⁵ Fuchs et. al. (2020), S. 172

³⁶ Sager / Ingold / Balthasar (2018), S. 169

³⁷ Bodmer (2004), S. 3

³⁸ Fukuyama (1989): «The triumph of the West, of the Western idea, is evident first of all in the total exhaustion of viable systematic alternatives to Western liberalism.)

des typisch amerikanischen Wirtschaftens. Ideologisch als «Managerialismus» bezeichnet, erhielten Ideen und Ansätze aus der Management-Welt (Lean Production oder Total Quality Management u.v.m.) Aufwind³⁹. Dieses Window of Opportunity ergriffen Verwaltungsfachleute, die unzufrieden waren mit dem Zustand der politischen Steuerung und sich mehr Spielraum in der Führung der eigenen Organisationseinheiten und somit mehr eigene Steuerungskompetenz⁴⁰ erhofften.

In der Schweiz prägten verschiedene Persönlichkeiten die Diskussionen zu diesen neuen Managementreformen. Zu nennen sind sicher Peter Grünenfelder⁴¹, der verschiedene Reformen mitprägte, u.a. als Staatsschreiber des Kantons Aargau; Ernst Buschor, Professor für Betriebswirtschaftslehre / öffentliche Verwaltung an der Universität St. Gallen und Ende der 90er-Jahre Regierungsrat des Kantons Zürich⁴²; Kuno Schedler, seit 1996 Professor für Public Management an der Universität St. Gallen⁴³. Theoretische Konzepte wurden in anwendbare Konstrukte der öffentlichen Verwaltung umgesetzt. Die Reformidee Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wurde stark rezipiert und in unterschiedlichem Ausmass in den Verwaltungen der Schweiz aufgenommen.

Stand der Reform-Bemühungen

Ritz / Thom halten eine abschliessende Beurteilung der Managementreformen der «Blütezeit» von ca. 1980 bis 2010 für kaum möglich.⁴⁴ Insgesamt werden von verschiedenen Studien positive (wie z.B. transparentere Verwaltungstätigkeiten, Zunahme Handlungsspielraum auf betrieblicher Ebene, verstärkte Zielorientierung, erhöhte Kundenorientierung) und negative Effekte (wie z.B. Überforderung der politischen Ebene, kaum langfristiges Planungsdenken, neue Bürokratie, Zunahme unnötiger Arbeitsbelastung) aufgenommen.

Die grossen Erwartungen an Effizienzgewinn und Einsparmöglichkeit durch Einführung von Management-Systemen oder durch Privatisierungen konnten kaum erfüllt werden. Allerdings ist festzuhalten, dass verschiedene Elemente eingeführt wurden, die die Wahrnehmung der Verwaltung geprägt haben: Die Orientierung an Kundinnen und Kunden, an transparenten Zugang zu Informationen; die Fokussierung auf Effizienz; die Prüfung unterschiedlicher Wege der Leistungserbringung; das Selbstverständnis der Kader als Manager bleiben als Themen des Public Management auch ohne «New» erhalten⁴⁵.

Insgesamt scheinen die direktdemokratischen und institutionellen Strukturen (Exekutive als Ressortvorstehende mit Führungsfunktion) der reinen Managementlogik zu widersprechen. So konstatieren Haldemann / Brändle / Baur 2019, dass «Strukturen und Kulturen des Regie-

³⁹ Ritz / Thom (2017), S. 78

⁴⁰ Schedler / Proeller (2005), S. 173

⁴¹ Grünenfelder (1997)

⁴² Zürcher Handelskammer (1993)

⁴³ Schedler (1997)

⁴⁴ Ritz / Thom (2017), S. 96

⁴⁵ Ritz / Thom (2017, S. 97f.; Haldemann / Brändle / Baur (2019), S. 326; Schedler / Proeller (2011)

rens in der Schweiz das strategische Public Management auf Regierungsebene in der Praxis eher behindern als fördern»⁴⁶.

2.1.2 Einführung und Stand von WoV in Winterthur

Der Anstoss zur Einführung von WoV in Winterthur ging 1995 von Verwaltungsleuten aus.⁴⁷ In Kenntnis der schweizerischen Reformbemühungen ging es darum, die Spielräume für das Verwaltungsmanagement zu erweitern und bessere Steuerungsmöglichkeiten für Politik und Verwaltung zu ermöglichen. Der Stadtrat Winterthur beschloss 1995, einen Pilotversuch zu starten, an dem ab 1997 acht Pilotbetriebe⁴⁸ beteiligt waren. Die Pilotversuche beruhten auf Freiwilligkeit. Dass die Anzahl der Pilotbetriebe auf zwölf anwuchs belegt das Interesse der Verwaltungskader. Auch wenn bereits frühzeitig mit Produktgruppen und parlamentarischen Zielvorgaben gearbeitet wurde, führten die neuen Instrumente zu starkem Diskussionsbedarf zwischen Verwaltung, Exekutive und Parlament. Auch das Parlament entwickelte Steuerungsinstrumente, um mit den neuen Produktgruppen arbeiten zu können (WoV-Postulat, Budgetmotion).

Mit dem Budget 2006 wurde WoV flächendeckend in der Stadt Winterthur eingeführt. Gemäss Weisung an den Grossen Gemeinderat vom 19. Mai 2004 stellte der Stadtrat diese Reform in den Kontext ähnlicher Reformen auf kantonaler Ebene und zeigte sich zuversichtlich:

Diese Form der Verwaltungsführung bringt zahlreiche Vorteile mit sich: sie erhöht die Transparenz und verbessert die Steuerungsmöglichkeiten für das Parlament, die Regierung und die Verwaltung.⁴⁹

Diese Erwartungen wurden auch in verschiedenen Sitzungen des Grossen Gemeinderats zum Ausdruck gebracht.

2.1.2.1 Mit WoV eingeführte Steuerungsinstrumente

Mit WoV wurden in Winterthur folgende Steuerungsinstrumente eingeführt⁵⁰:

Globalbudget	Politischer Auftrag, Rechtsgrundlagen; Beschlussteil (wird vom Parlament beschlossen): Parlamentarische Zielvorgaben, Globalkredit; Verzicht auf Darstellung dreistelliger Kostenarten; Informationsteil: Verknüpfung von finanziellen Inputs mit erwarteten Leistungen (gemessen mit Indikatoren zu Wirkung, Leistung, Effizienz); Wirkungsziele
Integrierter Aufgaben- und	Voranschlag plus drei weitere Planjahre: finanzielle Mittel-

⁴⁶ Haldemann / Brändle / Baur (2019), S. 328

⁴⁷ Stadt Winterthur (2008), S. 5

⁴⁸ Stadt Winterthur (2004a)

⁴⁹ Stadt Winterthur (2004a), S. 1f.

⁵⁰ Stadt Winterthur (2004a), S. 2 / Stadt Winterthur (2008)

Finanzplan (IAFP)	fristplanung und Beschreibung der geplanten Änderungen / Massnahmen. Das Budget wird vom Parlament verabschiedet, der IAFP ist Sache der Exekutive.
Globalrechnung	Zielvorgaben werden gemessen, Indikatoren nachgeführt; die finanziellen Ziele werden bereinigt (exogene Faktoren, interne Verrechnungen); das Ergebnis führt zu einer Einlage / Entnahme aus der WoV-Reserve;
Leistungsvereinbarung	Vereinbarung zwischen Departement (Exekutive) und Produktegruppe: Beschreibt zu erbringende Leistungen (Quantität und Qualität) und die Berichterstattung
Controlling	Departementsinternes Monitoring von Entwicklungen (v.a. finanzielle Ausprägung)
WoV-Postulat	Parlamentarisches Instrument: Fordert den Stadtrat auf eine Massnahme im Globalbudget zu prüfen (nur für Teile des Budgets, die in Zuständigkeit des Parlaments fallen). ⁵¹
Budgetmotion	Parlamentarisches Instrument: Auftrag an den Stadtrat, das Globalbudget zu ändern (sofern Parlament zuständig ist). ⁵²

Tabelle 1 2006 mit WoV in Winterthur eingeführte Steuerungsinstrumente

Auch wenn eine Verknüpfung von Finanzen und Leistungen / Wirkungen propagiert wird, muss doch festgehalten werden, dass das gewählte Konstrukt sehr finanzlastig ist. Einer finanziellen Steuerung (mit einer Mittelfristsicht) wird keine kohärente inhaltliche Steuerung gegenübergestellt.

⁵¹ Stadt Winterthur, GeschO GGR, Art. 79 / 80

⁵² Stadt Winterthur, GeschO GGR, Art. 81 / 82

2.1.2.2 Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente

Diese Instrumente lassen sich nun gemäss Erfassungsraster wie folgt verorten:

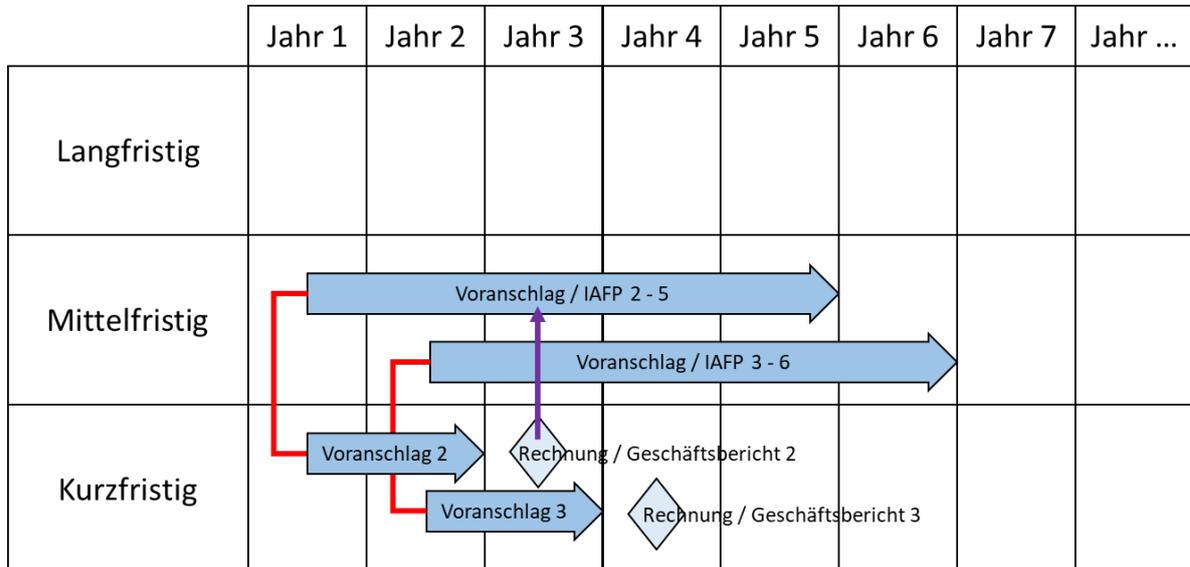


Abbildung 10 WoV in Winterthur: Steuerungsinstrumente– noch ohne Langfristkomponenten konzipiert (eigene Darstellung)

Auffallend ist, dass über den IAFP hinaus keine längerfristige Steuerung vorgesehen ist. Diese wird allerdings nicht im WoV-Kontext aufgeführt, sondern im Rahmen des Legislaturplanungsprozesses. Dieser wird in diesem Modell in keiner Art und Weise mit den Steuerungsinstrumenten von WoV verknüpft.

2.1.2.3 Inhaltliche Festlegungen in den Steuerungsinstrumenten der Stadt Winterthur

Das Zusammenspiel der Instrumente wird nun in Abbildung 11 dargestellt. Die Erarbeitungen der Inhalte der Steuerungsinstrumente obliegt in allen Fällen der Verwaltung. In der Ausführung ist die Verwaltung (abgesehen von direkter Führung durch das zuständige Mitglied des Stadtrates, das sehr unterschiedlich ausgestaltet sein kann und hier nicht abgebildet wird) weitgehend selbständig. Zwar ist ein Controlling seitens der Departemente vorgesehen, aber dieses beschränkt sich auf finanzielles Controlling (Hochrechnung). Ein weiterführendes Instrumentarium zur Überprüfung der Zielerreichung ist nicht vorgesehen.

	Erarbeitung	Beschluss	Umsetzung / Controlling	Wirkung / Bericht
Parlament		Beschliesst Voranschlag (mit Leistungszielen usw.) Anpassungen durch WoV- Postulat / Budgetmotion		Nimmt Rechnung zur Kenntnis
Exekutive		Beschliesst Voranschlag (mit Leistungszielen usw.) z.H. Parlament Beschliesst IAFP Beschliesst LV	Controlling im Sinne des Rechnungswesens (Hochrechnungen)	Beschliesst Rechnung
Verwaltung	Erstellt Voranschlag (mit Leistungszielen usw.) Erstellt IAFP Erstellt Vorschlag Leistungsvereinbarung			Erstellt Rechnung

Abbildung 11 Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente gemäss Konzeption WoV in Winterthur

Insgesamt präsentiert sich die WoV-Grundstruktur der Stadt Winterthur in ihrer Konzeption analog anderen WoV-Konstrukten der Zeit.

Angemerkt sei hier, dass bereits in der frühen Entstehungsgeschichte von WoV in Winterthur auch der WoV-Logik widersprechende Tendenzen wahrgenommen wurden:

- Neues Personalstatut (mit Stellenplan): Verwaltungsmanager können nicht innerhalb des Globalbudgets bestimmen, wie sie am besten zum Ziel kommen, da der Stellenplan gegeben ist und durch das Parlament verabschiedet wird.⁵³
- Corporate Identity: Befürchtet wird, dass mit WoV der Auftritt der Stadtverwaltung «als geschlossene Einheit»⁵⁴ erschwert wird. Die Tendenz zu stärkerer Eigenständigkeit der WoV-Produktegruppen konnte in den letzten Jahren tatsächlich beobachtet werden.

Weitere gegenläufige Tendenzen müssen aufgenommen werden:

- Es zeigen sich auch weitere Zentralisierungstendenzen, die letztlich zur WoV-Idee der eigenverantwortlichen Produktegruppe in einem Widerspruch stehen: Kommunikation gegen aussen; gemeinsame gesetzliche Grundlagen; interne Vorgaben, die sich an die ganze Stadtverwaltung richten; Verstärkung der Stabsstellen in Departementen mit stärkerem Führungsanspruch seitens der Departemente; Zentralisierung der Beschaffungsstelle; Vereinheitlichung der Informatik.
- Controlling- und Regel-Ansprüche, welche die ganze Verwaltung gleichermassen betreffen. Beispiel dafür wäre die Einführung eines internen Kontrollsystems (IKS), gemeinsame Regeln zu Submissionen oder die Tendenz zur zentralen Steuerung von Informatik.

⁵³ Die Diskussion zum Stellenwert des Stellenplans wird auch 2021 noch geführt. In der neuen Gemeindeordnung 2021 wird nun festgehalten, dass das Stadtparlament für «die Schaffung neuer Stellen» zuständig ist (Art. 19 nGO; Stadt Winterthur (2021))

⁵⁴ Stadt Winterthur (2004a), S. 7

2.2 Fallbeispiele

2.2.1 Fallbeispiel Kanton Aargau

Das Entwicklungsleitbild wird zu Beginn einer Legislatur für einen Zeitraum von zehn Jahren vom Regierungsrat vorgelegt. Einen eigentlichen Legislaturplan gibt es nicht. Die mittelfristige Planung erfolgt über den Aufgaben- und Finanzplan AFP und – abgeleitet aus dem Entwicklungsleitbild oder anderen strategischen Instrumenten – über Entwicklungsschwerpunkte. Diese Entwicklungsschwerpunkte können über den AFP hinausgehen und beziehen sich auf spezifische Vorhaben in Verantwortung eines Aufgabenbereichs.

2.2.1.1 Steuerungsinstrumente Kanton Aargau

Entwicklungsleitbild	Oberstes Planungsinstrument des Aargauer Regierungsrats mit einem Zeithorizont von zehn Jahren.
Strategien des Regierungsrats	Mit dem Entwicklungsleitbild verabschiedet der Aargauer Regierungsrat sieben Strategien.
Planungsberichte	Planungsinstrument, mit welchem der Regierungsrat dem Grossen Rat neue oder wesentliche Veränderungen von kantonalen Aufgaben zur Genehmigung unterbreiten kann.
Aufgaben- und Finanzplan AFP	Der Aufgaben- und Finanzplan ist das Instrument für die kurz- und mittelfristige Planung der staatlichen Aufgaben des Kantons Aargau (auf vier Jahre angelegt). Er konkretisiert die Schwerpunkte des Entwicklungsleitbilds. Budgetjahr und drei Planjahre. Wird vom Grossen Rat genehmigt.
Jahresbericht mit Jahresrechnung	Jährliche Berichterstattung zu Aufgaben und Finanzen.
Aufgabenbereich mit Leistungsgruppen	Aufteilung der staatlichen Aufgaben in Aufgabenbereiche. Diese sind Steuerungsgrössen des Grossen Rats. Die Aufgabenbereiche sind weiter in Leistungsgruppen unterteilt. Das Globalbudget bezieht sich auf Aufgabenbereiche.
Budget	Wird vom Grossen Rat beschlossen. Beinhaltet aufgabenseitige und finanzielle Steuergrössen des Budgetjahrs.
Entwicklungsschwerpunkt	Bezogen auf Aufgabenbereich – Konkretisierung von Grundsätzen aus Entwicklungsleitbild, Planungsberichten oder anderen Strategien. I.d.R. mehrjährig, kann über AFP hinausgehen.

Tabelle 2 Übergreifende Steuerungsinstrumente des Kantons Aargau (eigene Darstellung)

2.2.1.2 Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente des Kantons Aargau

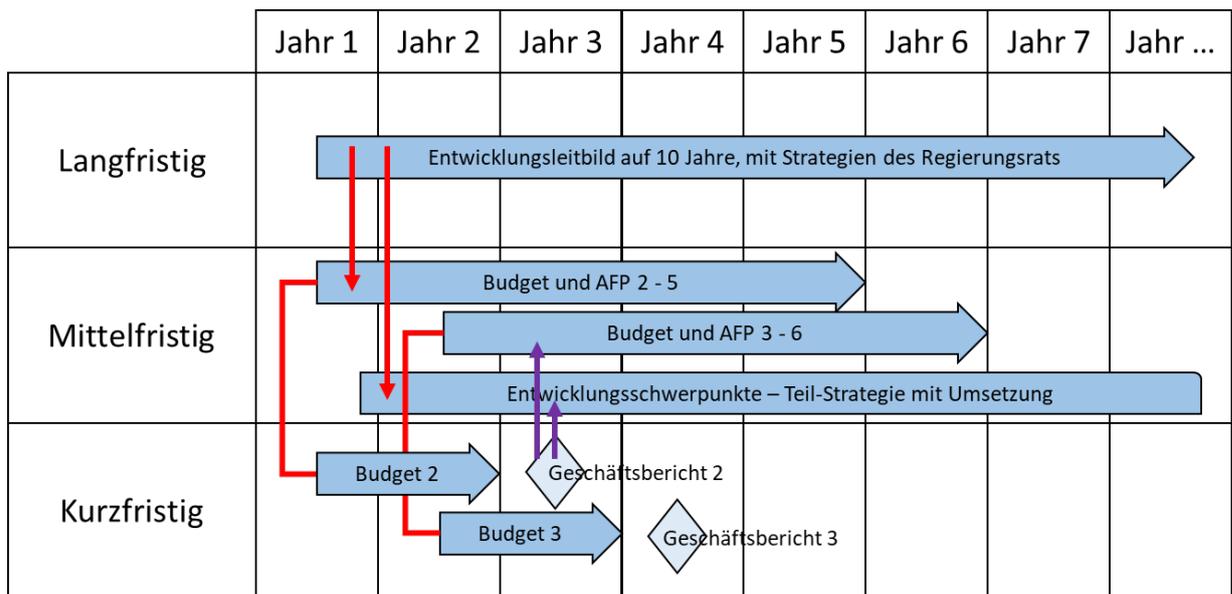


Abbildung 12 Schematische Darstellung des Zusammenwirkens der Steuerungsinstrumente des Kantons Aargau (eigene Darstellung)

Es fällt auf, dass neben der Langfristperspektive keine weiteren Legislaturziele aufgeführt werden. Vielmehr kommt dann der Aufgaben- und Finanzplan zum Zug. Das Entwicklungsleitbild findet dann Niederschlag in Budget und AFP und in den Dokumenten zum AFP in Konkretisierungen von Vorhaben, die Entwicklungsschwerpunkte genannt werden und einen überjährigen Fokus von zentralen Vorhaben haben. Somit werden zentrale Vorhaben auch auf Ebene des Grossen Rats verfolgt. Das Instrumentarium kommt relativ schlank daher.

Zentrale Vorhaben erhalten ein grosses Gewicht, das sie angesichts der Beispiele auch haben (Prüfung Rechtsform und Staatsgarantie der Aargauer Kantonalbank; Ablösung Personal- und Lohnsystem; wobei sich die Frage stellen lässt, wie strategisch die Vorhaben trotz der unbestrittenen Grössenordnung jeweils sind).

Nicht einfach in die schematische Darstellung der Standardplanungen abbilden lässt sich das Instrument der Planungsberichte. Dabei handelt es sich um ein strategisch angelegtes Instrument, das eine enge Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung verlangt, wie Interviewperson 2 festhält. Mit Planungsberichten wird der strategische Boden für konkrete Massnahmen und Gesetze in spezifischen Politikbereichen geschaffen, so zum Beispiel im Bereich Mobilität oder Energie. Mit externer Unterstützung wird ein breit angelegter Prozess durchlaufen, der nicht nur die Verwaltung und die Regierung, sondern auch das Parlament mit einbezieht. Dabei handle es sich um einen Lernprozess auch seitens des Milizparlaments.

2.2.1.3 Inhaltliche Festlegungen in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Aargau

	Erarbeitung	Beschluss	Umsetzung / Controlling	Wirkung / Bericht
Parlament		Beschliesst Budget Genehmigt Planjahre Beschliesst Entwicklungsleitbild / Entwicklungsschwerpunkte		Beschliesst Jahresbericht
Exekutive	Beschliesst Budget- Vorgaben	Beantragt Budget und Planjahre in AFP Beantragt Entwicklungsleitbild / Entwicklungsschwerpunkte	Controlling im Sinne des Rechnungswesens	Beschliesst Jahresbericht
Verwaltung	Erstellt Budget / AFP nach Vorgaben Erstellt Entwicklungsschwerpunkte			Erstellt Jahresbericht

Abbildung 13 Inhaltliche Festlegungen und Möglichkeiten der Einflussnahme in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Aargau (eigene Darstellung)

Das Parlament beschliesst nicht einfach das Budget, sondern genehmigt auch spezifische Projekte mit Meilensteinen und die Planjahre. Dies erfordert von der Verwaltung (und der Exekutive) nicht nur eine saubere Planung von Grossprojekten, sondern auch eine regelmässige Rechtfertigung zum Stand dieser Vorhaben.

B. Entwicklungsschwerpunkte

Steuerungsbereich Grosser Rat

710E005	Justitia 4.0
Zielsetzung	Einführung des elektronischen Datenverkehrs bei den Gerichten.
2019 - 2025	Erarbeitung
ab 2026	Einführung und Umsetzung

Mit dem Projekt Justitia 4.0, das mit dem Projekt SmartAargau auf Kantonsebene koordiniert wird, wird der digitale Fortschritt in der Schweizer Justiz in Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsverfahren vorangetrieben. Bis 2026 sollen sich alle an einem Justizverfahren beteiligten Parteien auf kantonaler und eidgenössischer Ebene mit den rund 300 Gerichten, den Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsbehörden Daten elektronisch in einem gesicherten zentralen Portal austauschen können. Im Zuge dieser Entwicklung werden Papierakten durch elektronische Dossiers ersetzt

Abbildung 14 Ausschnitt aus dem Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Aargau 2022 – 2025, S 16

Der Steuerungsbereich des Grossen Rats reicht hier weit über die strategische Steuerung hinaus in konkrete Projektsteuerung.⁵⁵

Aus Sicht von Interviewperson 2 ist dies nicht unbedingt ein Problem, auch wenn einzelne Mandatsträger dann letztlich doch wieder über den Kauf eines Rasenmähers streiten können. Die Person sieht den Vorteil dieser Steuerungstiefe im Diskurs, welcher der Regierung und der Verwaltung mit dem Parlament quasi aufgezwungen wird. In den Kommissionen kann über Projekte gesprochen werden. Mit dieser Konkretisierung kann Vertrauen zwischen den Gewalten geschaffen werden.

⁵⁵ Kaufmann et. al. (econcept; 2009), S. 55

2.2.1.4 Fazit zum Fallbeispiel des Kantons Aargau

Das Parlament verfügt im Kanton Aargau über starke Instrumente. Der Einfluss auf die Mittelfristplanung, die Entwicklungsschwerpunkte der Leistungsgruppen und die Planungsberichte zwingen die Regierung zu intensiven Diskussionen. Bereits in den Kommissionssitzungen wird klar, wo die Regierung noch Anpassungen vornehmen muss, um mehrheitsfähige Finanzplanungen vorzulegen. Das Primat der Exekutive zur strategischen Steuerung wird hier doch stark eingeschränkt.

2.2.2 Fallbeispiel Kanton Bern

Die übergreifenden Steuerungselemente des Kantons Bern werden beschrieben in Engagement 2030 – Regierungsrichtlinien 2019-22. Im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan werden vor allem die finanziellen Aspekte der Steuerung aufgenommen, ohne Ziele und Massnahmen konkret zu verknüpfen. Die Berichterstattung erfolgt in drei Bänden. Jährlich erfolgt in Band 2 die Berichterstattung zu den Zielen und Entwicklungsschwerpunkten. In der Verwaltung erfolgt die Berichterstattung auf Ebene Massnahmen halbjährlich.

2.2.2.1 Steuerungsinstrumente Kanton Bern

Vision 2030	Langfristige Vision zur Ausrichtung des Kantons Bern, basierend auf den drei Nachhaltigkeitsebenen.
Strategische Ziele / Entwicklungsschwerpunkte (Legislaturziele)	Fünf Ziele mit jeweils zugeordneten Entwicklungsschwerpunkten werden definiert im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislatur (vier Jahre) definiert.
Bereichsspezifische Strategien	Neben den Richtlinien der Regierungspolitik gibt es bereichsspezifische Strategien wie zum Beispiel die Wirtschaftsstrategie 2025, welche die Legislaturziele ergänzen.
Geschäftsbericht	Jährlicher Geschäftsbericht in drei Teilen: Finanzen (allg.), Politik, Produktgruppen. Im Band 2 Politik erfolgt eine Berichterstattung zu den Legislaturzilen und Entwicklungsschwerpunkten. Die Berichterstattung zur ganzen Legislatur erfolgt im Rahmen des Geschäftsberichts des letzten Jahres der Legislatur (Geschäftsbericht 2018 für 2015-18).
Voranschlag	Budget des Regierungsrats, das vom Grossen Rat genehmigt wird.
Aufgaben- und Finanzplan	Rollende Finanzplanung: Budgetjahr plus drei Planjahre. Dieser wird durch den Regierungsrat verabschiedet.
Produktgruppen	Träger der Globalbudgets.
Planungserklärung	Instrument des Parlaments, um auf den Aufgaben- und Fi-

	nanzplan Einfluss zu nehmen. Wird die Erklärung an den Regierungsrat überwiesen, ist dieser verpflichtet, dazu Stellung zu beziehen.
Finanzmotion	Instrument des Parlaments, um auf den Aufgaben- und Finanzplan Einfluss zu nehmen. Wird die Finanzmotion an den Regierungsrat überwiesen, ist dieser verpflichtet, diese umzusetzen.

Tabelle 3 Übergreifende Steuerungsinstrumente des Kantons Bern (eigene Darstellung)

Die Steuerungsinstrumente des Kantons Bern ähneln denjenigen des Kantons Aargau, sind aber weniger miteinander verknüpft. Ein Schwerpunkt wird auf die Legislaturziele (Entwicklungsschwerpunkte) gelegt. Mit einem halbjährlichen Controlling werden diese Ziele durch die Regierung sehr eng nachverfolgt. Dies wird durch die Verwaltung aufgenommen und zwingt sie zu einer proaktiven Umsetzung.⁵⁶

2.2.2.2 Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente des Kantons Bern

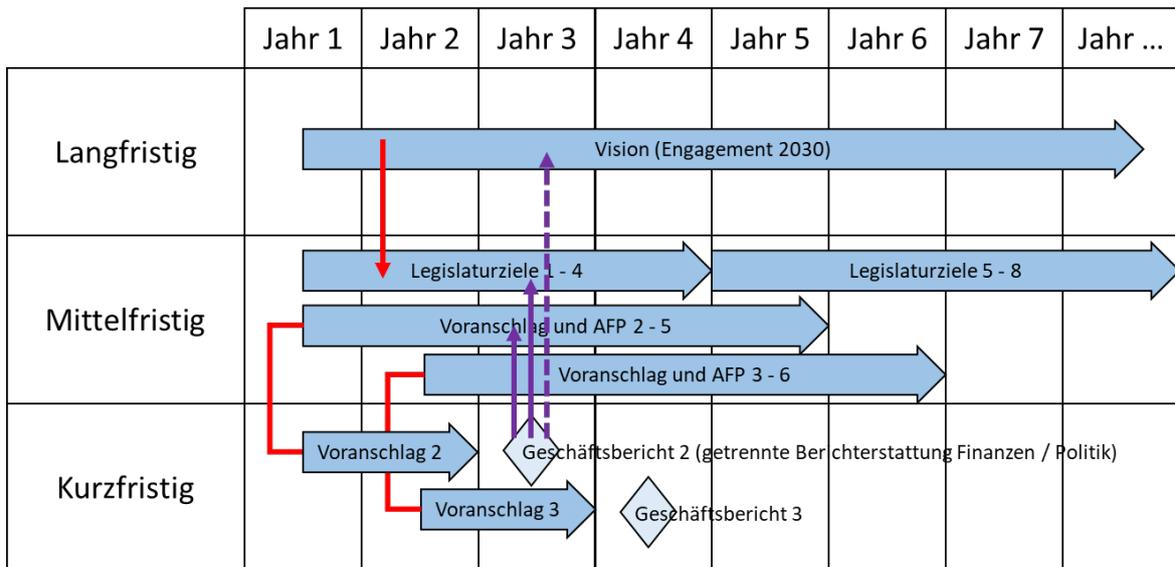


Abbildung 15 Schematische Darstellung des Zusammenwirkens der Steuerungsinstrumente des Kantons Bern (eigene Darstellung)

Im Kanton Bern sind die Instrumente der längerfristigen und mittelfristigen Steuerung vorhanden, aber nicht sehr stark verknüpft. Über die Legislaturziele (Engagement 2030) und die Massnahmen wird zwar jeweils im Band 2 Bericht erstattet, aber die direkte Integration in die Produktegruppenlogik (wie etwa beim KEF des Kantons Zürich) ist nicht zu finden. Bezeichnenderweise finden sich in den Ausführungen zu den Produktegruppen (Band 3) «Entwicklungsschwerpunkte» - ein Begriff, der im Band 2 ganz anders verwendet wird.

⁵⁶ Interview 4

2.2.2.3 Inhaltliche Festlegungen in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Bern

	Erarbeitung	Beschluss	Umsetzung / Controlling	Wirkung / Bericht
Parlament		Beschliesst Voranschlag Anpassungen AFP durch Planungserklärung und Finanzmotion		Nimmt Geschäftsbericht zur Kenntnis
Exekutive	Beschliesst Voranschlag- Vorgaben	Beschliesst Voranschlag und AFP Beschliesst Legislaturziele	Controlling im Sinne des Rechnungswesens; halbjährliche Berichterstattung zu LSZ	Beschliesst Geschäftsbericht (in drei Bänden)
Verwaltung	Erstellt Voranschlag / AFP nach Vorgaben Erstellt Legislaturziele	Direktionen führen über Leistungsvereinbarungen		Erstellt Geschäftsbericht

Abbildung 16 Inhaltliche Festlegungen und Möglichkeiten der Einflussnahme in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Bern

Der Grosse Rat des Kantons Bern verfügt über starke Einflussmöglichkeiten auf die strategischen Planungen des Regierungsrats. Eine Aktivierung des Parlaments zeigt die Zunahme an Planungserklärungen und Finanzmotionen in den letzten Jahren. Das Parlament nimmt vermehrt Einfluss auf finanzielle Planungen.

Der Regierungsrat nimmt halbjährlich den Stand seiner Legislaturziele zur Kenntnis. Dies zeigt, wie wichtig ihm diese sind, was in der Verwaltung Auswirkungen haben wird. Sollte das Instrument Legislaturziele in den früheren Jahren wenig Gewicht haben (eher ein Kommunikationsinstrument als ein Führungsinstrument), so zeigt die Management-Aufmerksamkeit seitens des Regierungsrats der Verwaltung sehr deutlich, dass er diese Ziele umgesetzt haben will. Dies widerspiegelt der Regierungsrat auch in Richtung Grosser Rat: Jährlich wird die zuständige Kommission über den Stand dieser Projekte informiert. So gelingt es dem Kanton Bern, Schwerpunkte nicht nur zu setzen, sondern auch in der Umsetzung zu verfolgen.

2.2.2.4 Fazit zum Fallbeispiel des Kantons Bern

Der Regierungsrat zeigt sein Interesse daran, die für die Legislature gesetzten Ziele zu erreichen, indem er halbjährlich den Stand der Umsetzung der Ziele zur Kenntnis nimmt und wenn nötig Massnahmen zur Umsetzung dieser Ziele beschliesst. Das hohe Gewicht wirkt sich eher indirekt in die Finanzplanungen aus. Eine Verknüpfung in den Finanzinstrumenten ist allerdings wenig ersichtlich. Argumentativ erhalten Ziele, die in Engagement 2030 aufgenommen wurden, auch aus Finanzsicht einen höheren Stellenwert. Dies wird in den Instrumentarien so aber nicht direkt ersichtlich.

Das Parlament zeigt sich in den letzten Jahren recht aktiv, was Planungserklärungen und Finanzmotionen anbelangt. Hier scheint ein diskursiver Schwerpunkt zwischen Regierung und Parlament gesetzt.

2.2.3 Kanton Zürich

Die übergreifenden Steuerungsinstrumente des Kantons Zürich sind aufgeführt in den Regierungsrichtlinien der Regierungspolitik (Langfristziele und Legislaturziele), dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF mit dem Budget als erstem Planjahr, wobei das Budget durch den Kantonsrat genehmigt wird) und dem Geschäftsbericht in drei Teilen (Teil I Regierungsrat; Teil II Direktionen und Staatskanzlei; Teil III Finanzbericht). Die Instrumente sind in hohem Grade miteinander abgestimmt.

2.2.3.1 Steuerungsinstrumente Kanton Zürich

Langfristige Ziele / Legislaturziele	Die langfristigen Ziele bilden die Basis, um das «daily business» abzubilden. Mit den Legislaturzielen setzt der Regierungsrat jeweils für die Legislatur (4 Jahre) Schwerpunkte. ⁵⁷
Budget	Mit dem Budget werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr festgelegt (§ 14 Abs. 1 CRG). Der Budgetentwurf entspricht dem ersten Planjahr des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF, § 14 Abs. 2 CRG). Das Budget wird vom Kantonsrat genehmigt. ⁵⁸
Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)	Der KEF ist das zentrale Steuerungsinstrument des Regierungsrates. Mit dem KEF legt der Regierungsrat die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung für die folgenden vier Jahre fest.
Leistungsgruppe	Der Regierungsrat teilt die vom Kanton erbrachten Leistungen in Leistungsgruppen ein (§ 11 Abs. 1 CRG). In der WoV-Logik ehemals Produktegruppen.
Langfristziele	Langfristige Ziele gelten unbegrenzt und bilden die gesamte kantonale Tätigkeit ab. Sie ergeben sich aus Verfassung und Gesetzen. Sie werden mittels Aufgaben in den Leistungsgruppen umgesetzt. Die Langfristziele werden in den Richtlinien der Regierungspolitik für eine Legislaturperiode aufgeführt.
Legislaturziele	Die Legislaturziele des Regierungsrates bilden die strategischen Schwerpunkte und Prioritäten des Regierungsrates für

⁵⁷ Interview 3

⁵⁸ Kanton Zürich (2020), S. 2

	die jeweilige Legislaturperiode. Die Langfristziele werden in den Richtlinien der Regierungspolitik für eine Legislaturperiode aufgeführt.
Geschäftsbericht und Rechnung	Jährliche Berichterstattung zur Rechnung, zu Legislaturzielen (Umsetzungsstatus) und zu den Tätigkeiten von Regierung und Verwaltung (Umsetzung Entwicklungsschwerpunkte, u.a.).
Entwicklungsschwerpunkte	Entwicklungsschwerpunkte sind zeitlich befristete Projekte der Leistungsgruppen. Darunter fallen die Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates und der Direktionen sowie weitere Projekte der Leistungsgruppen.
KEF-Erklärung	Mit Erklärungen zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) des Regierungsrates, den der Kantonsrat jährlich zur Kenntnis nimmt, können die Kantonsratsmitglieder dem Regierungsrat aufzeigen, in welche Richtung sich dessen Planung der staatlichen Tätigkeit entwickeln soll. Der Regierungsrat setzt die vom Kantonsrat beschlossenen Erklärungen im folgenden KEF um oder begründet innert vier Monaten schriftlich, warum er die Umsetzung ablehnt. ⁵⁹
Finanzmotion	Mit der Finanzmotion kann der Kantonsrat den Regierungsrat beauftragen, die Forderung einer KEF-Erklärung umzusetzen, wenn dieser nicht bereit ist einer KEF-Erklärung Folge zu leisten. Überweist der Kantonsrat eine Finanzmotion, muss der Regierungsrat das Anliegen innert zwei Jahren umsetzen. ⁶⁰
Gesetze	Gesetze des Kantons Zürich werden vom Kantonsrat beschlossen (. Sie regeln und ordnen das Zusammenleben in den verschiedenen von Gesetzen betroffenen Bereichen. Gesetze sind langfristig angelegt.

Tabelle 4 Übergreifende Steuerungsinstrumente des Kantons Zürich (eigene Darstellung)

Diese Steuerungsinstrumente zeichnen sich durch eine hohe Integration und Durchgängigkeit aus. Langfristige Ziele und Legislaturziele werden im KEF jährlich mit dem Stand der Entwicklung abgebildet.

⁵⁹ Kanton Zürich (2021), Lexikoneintrag «Erklärungen zum KEF»

⁶⁰ Kanton Zürich (2021), Lexikoneintrag «Finanzmotion»

2.2.3.2 Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente des Kantons Zürich

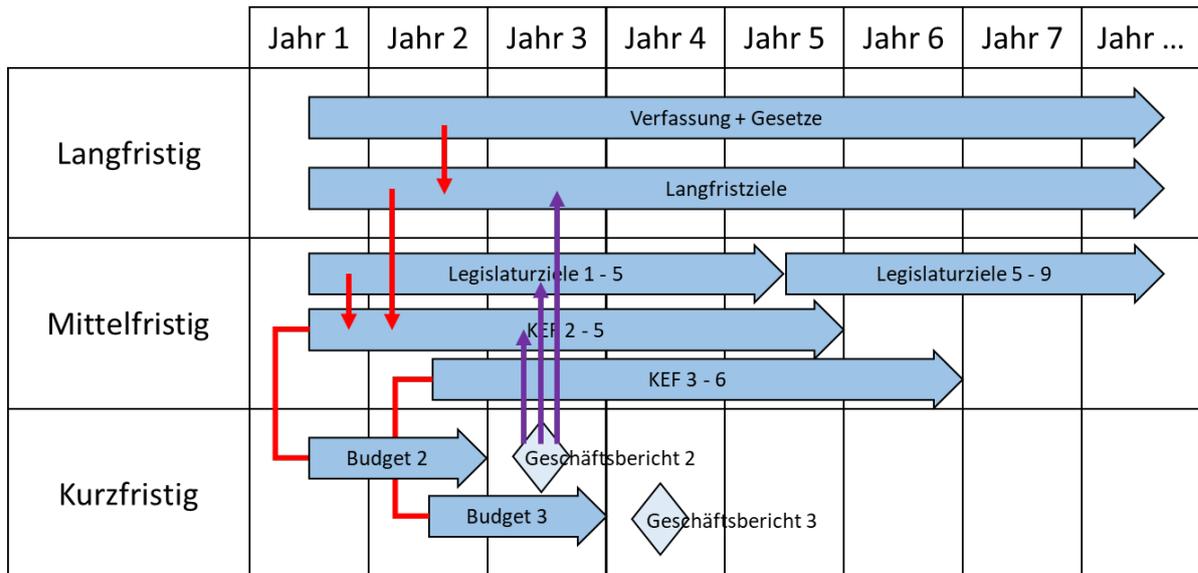


Abbildung 17 Schematische Darstellung des Zusammenwirkens der Steuerungsinstrumente des Kantons Zürich (eigene Darstellung)

Mit den Langfristzielen verfügt der Kanton Zürich über ein Steuerungsgefäss, das die gesamte kantonale Tätigkeit abbildet. Sie nehmen die Verfassung und Gesetze auf und ermöglichen, den Blick auf die lange Frist zu öffnen. Indem die Langfristziele gemeinsam mit den Legislaturzielen vierjährlich in den Richtlinien der Regierungspolitik aufgelegt werden, gelingt eine enge Verknüpfung der Langfristsicht und der Mittelfristsicht. Diese fliessen wiederum in den jährlich erstellten Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan KEF ein, der die Mittelfrist- und die Kurzfristplanung (Budget, das vom Kantonsrat bewilligt wird) beinhaltet. Im KEF werden die Elemente dieser Planungen auf die betreffenden Leistungsgruppen abgebildet.

Die jährliche Berichterstattung erfolgt im Geschäftsbericht mit der Jahresrechnung. Dabei wird wieder Bezug genommen auf Entwicklungsziele der Leistungsgruppen (aus Langfristzielen und Legislaturplanung). Vierjährlich erfolgt der Bericht zur abgeschlossenen Legislatur (Geschäftsbericht 2018 enthält im Teil A den Bericht über die Legislatur 2015 – 19).

Mit diesen Instrumenten gelingt eine stringente und zugleich überschaubare Zusammenführung der Planungsebenen.

2.2.3.3 Inhaltliche Festlegungen in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Zürich

	Erarbeitung	Beschluss	Umsetzung / Controlling	Wirkung / Bericht
Parlament		Beschliesst Budget Anpassungen KEF durch KEF-Erklärung / Leistungsmotion		Nimmt Geschäftsbericht zur Kenntnis
Exekutive	Beschliesst KEF-Vorgaben	Beschliesst KEF (mit Budget) Beschliesst Legislaturziele	Controlling im Sinne des Rechnungswesens; Jährliche Berichterstattung; interne Halbezeitbilanz	Beschliesst Geschäftsberichte
Verwaltung	Erstellt KEF nach Vorgaben Erstellt Legislaturziele	Direktionen beschliessen eigene Direktionsziele		Erstellt Geschäftsbericht

Abbildung 18 Inhaltliche Festlegungen und Möglichkeiten der Einflussnahme in den Steuerungsinstrumenten des Kantons Zürich

Die Mittel- und Langfriststeuerung liegt im Kanton Zürich deutlich in der Verantwortung des Regierungsrats. Er nimmt seine Führungsrolle wahr, indem er die Langfristziele, die Legislaturziele und den KEF beschliesst (mit Ausnahme des Budgets, das der Kantonsrat beschliesst). Der Verwaltung gibt er Vorgaben in der Erstellung des KEF. Die Umsetzungsschritte der Langfrist- und Mittelfrist-Planung überwacht er mindestens jährlich mittels dem Geschäftsbericht, der vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen wird.

Der Kantonsrat erhält Einflussmöglichkeiten, die Mittelfriststeuerung zu beeinflussen: die KEF-Erklärung und die Leistungsmotion. Angenommene KEF-Erklärungen und Leistungsmotionen werden im KEF nachgeführt und transparent je Leistungsgruppe aufgeführt.

2.2.3.4 Fazit zum Fallbeispiel des Kantons Zürich

Die strategischen Führungsinstrumente des Kantons Zürich sind stringent aufgebaut und aufeinander abgestimmt. Der Regierungsrat nimmt seine Führungsverantwortung wahr. Professionelle Stäbe auf Ebene Staatskanzlei und Direktionen ermöglichen eine lückenlose Berichterstattung. Der Kantonsrat nutzt die starken Instrumente der Leistungsmotion wenig, hingegen deutet die rege Nutzung von KEF-Erklärungen darauf hin, dass die Instrumente in den vorbereitenden Kommissionssitzungen eine diskursive Wirkung entfalten und somit ein Einbezug des Parlaments in die strategischen Überlegungen des Regierungsrats möglich ist.

2.3 Zwischenfazit: Instrumente und Steuerung

Verschiedene allgemeine Trends zeigen sich, einerseits im Vergleich der Fallbeispiele, andererseits in den Gesprächen mit Interview-Partnern.

2.3.1 Das Verhältnis von Exekutive und Legislative muss geklärt werden, so dass ein konstruktiver Diskurs geführt werden kann

Im Vergleich der Fallbeispiele ist auffallend wie ähnlich (bei durchaus vorhandenen Unterschieden) sich die drei Beispiele entwickelt haben. Als Grundprinzipien dieser Steuerungssysteme können genannt werden:

- Die Exekutive ist für die strategische Planung zuständig.⁶¹ Gemeinsam mit der direkten Führung der Verwaltung und dem damit einhergehenden direkten Zugriff auf das Verwaltungswissen muss die strategische Führung ausgeübt werden. Das Parlament wird nie einen ähnlich direkten Zugriff zum Verwaltungswissen erhalten – zu gross ist der Abstand, gerade bei einem Milizsystem wie es in der Schweiz und vor allem in kantonalen und kommunalen Parlamenten gelebt wird.
- Das Parlament muss eine formelle Mitsprachemöglichkeit erhalten.⁶² In allen drei Fallbeispielen erhält das Parlament formelle Möglichkeiten, auf die finanziellen Mittelfristplanungen der Exekutive Einfluss zu nehmen. Die Unterschiede im Einflussbereich sind allerdings beträchtlich. Mit diesen formellen Mitsprachemöglichkeiten erhält das Parlament Instrumente, um auf Augenhöhe mit der Exekutive ins Gespräch zu kommen. Somit kann eine Basis des Vertrauens aufgebaut werden zwischen Parlament und Exekutive. Ohne Vertrauen gerät ein Parlament sehr schnell in Grundsatzopposition, über die Parteigrenzen hinweg. Die Wichtigkeit des Diskurses betonen im Übrigen gleich drei Interviewpartner.⁶³

Das Zusammenspiel zwischen Parlament und Exekutive ist zentral, um auch ein Vertrauensverhältnis zwischen Parlament und Verwaltung zu erlangen. Gerade in der Stadt Winterthur ist ein grundsätzliches Misstrauen des Parlaments gegenüber der Verwaltung spürbar.⁶⁴ Dieses Misstrauen vermag die Verwaltung ohne diskursive Unterstützung der Exekutive nicht aus der Welt zu schaffen.

2.3.2 Die Instrumente sind bekannt: Langfristziele, Mittelfristinstrumente, Strategien, Produktgruppen

Die Instrumente, die aus dem WoV-Baukasten hervorgegangen sind, wurden zum Teil weiterentwickelt und ergänzt. Sie sind bekannt. Im Detail sind die Instrumente je nach lokalen Bedürfnissen und Entstehungsgeschichte unterschiedlich ausgeprägt, aber im Grundsatz sind sie sich sehr ähnlich:

- Langfristziele: Unterschiedlich benannt verfügen alle drei betrachteten Fallbeispiele über strategische Instrumente einer Langfristperspektive (Vision, Langfristige Ziele, Entwicklungsleitbild, wie auch andere Städte, z.B. Thun: Strategie Stadtentwicklung⁶⁵, usw.). Der Kanton Zürich nimmt in den Langfristzielen gezielt das «daily business»⁶⁶ auf, das an-

⁶¹ Interview 1

⁶² Interview 1: das Primat der Strategieplanung liegt klar bei der Exekutive

⁶³ In Interviews 1, 2 und 4 wird betont, dass die Parlamente über Diskurs und Erklärungen zur Unterstützung der Exekutive bereits sind.

⁶⁴ Interview 7

⁶⁵ Stadt Thun (2015)

⁶⁶ Interview 3

sonsten in der Schwerpunktsetzung eines Legislaturprogramms nicht abgebildet werden kann. Der Kanton Bern nimmt die Nachhaltigkeitsdimensionen auf.⁶⁷

- Mittelfristinstrumente: Aufgaben und Finanzen werden in einer rollenden Vierjahresplanung zusammengeführt (Aufgaben- und Finanzplan; Finanz- und Aufgabenplan; Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan). Dies unterscheidet sich nicht wesentlich von den ersten WoV-Instrumentarien. Die Weiterentwicklung liegt in der Interaktion und der Verknüpfung der Instrumente sowie in der Information zu Leistungen, Wirkungen und Finanzmitteln. Vor allem der Kanton Zürich hat die Informationsinstrumente entschlackt und die Aussagen verwesentlich.
- Strategien: Strategien sind in Verwaltungen mittlerweile allgegenwärtig. Es entspricht einem Bedürfnis, inhaltliche, übergreifende Festlegungen vorzunehmen, sei dies für eher interne (HR-Strategie, Personalstrategie) oder übergreifende Themen (Digitalisierungsstrategie, Nachhaltigkeitsstrategie). Die Verknüpfung dieser Strategien mit den weiteren Steuerungsinstrumenten scheint nicht überall gleich tief verankert. Im Kanton Zürich wird davon ausgegangen, dass Politikfeldstrategien von den verantwortlichen Direktionen in die Planungsprozesse eingebracht werden, sei dies im Legislaturplanprozess oder im KEF.⁶⁸ Übergreifende Strategien im Kanton Aargau werden über die Planungsprozesse (Planungsberichte) erarbeitet und in allen Instrumenten konkretisiert.⁶⁹ Ein Beispiel dafür ist der Strategiebericht umweltAARGAU.⁷⁰
- Produkte- oder Leistungsgruppen: Die Zusammenführung von Leistungen und dafür notwendigen finanziellen Mitteln ist eine ursprüngliche Forderung von WoV.⁷¹ Dies wurde – auch in Winterthur⁷² – in den Finanzinstrumenten aufgenommen. Insbesondere die Budget- und Mittelfristplanungsberichte (KEF, AFP, FAP) und die Geschäftsberichte (inkl. Rechnungen) sind in diesem Sinn aufgebaut. Welche Daten oder Indikatoren rein zu Informationszwecken aufgeführt werden und welche auch einen Steuerungsanspruch beinhalten, ist sehr unterschiedlich. Die Informationstiefe ist ebenfalls ganz unterschiedlich ausgestaltet, wobei ein deutlicher Trend zu einer Entschlackung dieser Berichte zu konstatieren ist.

2.3.3 Verknüpfung der Instrumente zu einem kohärenten Gesamtsystem

Die drei untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass bewusst eine Verknüpfung der Instrumente und damit eine kohärente(re) strategische Planung erreicht werden soll. Der KEF ist in diesem Sinn wohl zurzeit das Mass der Dinge: Die Durchgängigkeit der beiden langfristig angelegten Zielsysteme «Langfristziele» und «Legislaturziele»⁷³ im KEF in der Jahresbetrachtung ist hoch (und beeindruckend). Vermutlich noch nicht ganz auf diesem Niveau liegen die Instrumente des Kantons Bern, wobei gerade mit einer halbjährlichen Managementbetrachtung der

⁶⁷ Kanton Bern (2019)

⁶⁸ Interview 3

⁶⁹ Ausführungen zu diesem Thema finden sich im Interview 2

⁷⁰ Kanton Aargau (2017)

⁷¹ Buschor (1993), S. 16

⁷² Stadt Winterthur (2008), S. 31

⁷³ Interview 3

Legislaturziele durch den Regierungsrat ein hoher Druck auf die Umsetzung und damit die Aufnahme in die weiteren Systeme entsteht.⁷⁴

Mit der Verknüpfung ist auf der einen Seite ein Steuerungsanspruch verbunden und auf der anderen Seite ein Informationsanspruch: Gerade für das Parlament ist es unabdingbar zu verstehen, wie die verschiedenen Elemente zusammenspielen (sollen).

2.3.4 Weiterführende Fragestellungen, die nicht (überall) gelöst sind

Einige weiterführende Themen wurden auf verschiedenen Ebenen (v.a. im Rahmen von Interviews) angesprochen.

2.3.5 Anteil der tatsächlich (kurzfristig) beeinflussbaren Kosten

Eine Frage, die immer wieder auftaucht, ist, wie gross der Anteil der tatsächlich (zumindest kurzfristig) steuerbaren Kosten eines Budgets ist.⁷⁵ Diese Frage führt gerade bei Parlamenten regelmässig zu Frustrationen.⁷⁶ Sowohl bei der Stadt Winterthur⁷⁷ als auch bei Kantonen zeigt sich, dass ein Grossteil der Kosten nicht kurzfristig beeinflusst werden kann. Steigen die Sozialkosten kurzfristig um einige Millionen, sind Sparbemühungen bei der übrigen Verwaltung erfahrungsgemäss schnell obsolet. Ein parlamentarischer Vorstoss im Parlament der Stadt Winterthur versuchte bereits vor einigen Jahren hier vom Stadtrat Antworten zu erhalten, die dieser allerdings nicht wirklich erbringen konnte.⁷⁸

2.3.6 Unterschiedliche Behandlung des Erbringens von Basisdienstleistungen und Ausbau-Vorhaben: noch wenig implementiert

Das Erbringen von Basisdienstleistungen ist letztlich eine Kerntätigkeit von Verwaltungen, die aber oft wenig wahrgenommen wird: Steuern einziehen, Sicherheit, Meldewesen, der Unterhalt von Infrastrukturen, Müllentsorgung, Pflegedienstleistungen usw. Erst wenn es in diesen Bereichen Probleme gibt, kommen sie an die Oberfläche. Letztlich geht es darum, den Alltag zu bewältigen («run the city», «daily business»). Daneben wird geplant und ausgebaut, der Zukunft eine neue Richtung gegeben: dazu dienen Strategien, Legislaturpläne und Visionen («build the city»). Der Kanton Zürich bietet hier einen Lösungsansatz, die Unterscheidung zwischen Langfristzielen und der Legislaturplanung. Interessanterweise wird diese Differenzierung sonst wenig implementiert.

⁷⁴ Interview 4

⁷⁵ Ein Hinweis auf diese Fragestellung taucht auch im Interview 3 auf; Interview 6 zu «exogenen Kosten»

⁷⁶ Stadt Winterthur, Grosser Gemeinderat (2020)

⁷⁷ Interview 6

⁷⁸ Stadt Winterthur, Grosser Gemeinderat (2014)

2.3.7 Grundsätzlicher Perspektivwechsel in Bezug auf Finanzen

Was genau ist die Rolle der Finanzen? In der Regel werden Spielräume mit einer vorsichtigen Planung mehr oder weniger gezielt eng gehalten.⁷⁹ Eine andere Perspektive versucht Spielräume aufzeigen, finanzielle Resilienz zu ermöglichen und letztlich einen Blickwechsel vorzunehmen. Nicht die mangelnden Ressourcen sollen im Vordergrund stehen, sondern Leistungen, die mit diesen Mitteln erbracht werden sollen.⁸⁰ Noch immer sind die Planungen trotz «Leistungsgruppen» stark finanzgetrieben. Die Federführung des Geschäftsberichts liegt so bezeichnenderweise beim Kanton Aargau in der Finanzdirektion. Die Frage muss gestellt werden, ob die Steuerungen tatsächlich in erster Linie aus Finanzsicht erfolgen sollen.

3. Prospektive Fragestellung: Steuerungsinstrumente in Anwendung in Winterthur aus Sicht von Verwaltungskadern

Aus den ausführlichen Interviews und verschiedenen kurzen Gesprächen mit Verwaltungsleuten zeigen sich Punkte, zu denen weitgehend Einigkeit besteht. Weiter wird klar, dass die Vorstellung in Bezug auf die Steuerung sehr unterschiedlich ist. Der Bedarf an Steuerung – und an Leadership – ist aber unbestritten.

3.1 Stand der Steuerungsinstrumente ist nicht zufriedenstellend

Gerade die finanziellen Basisinstrumente Budget und Rechnung wurden in der Stadt Winterthur seit Einführung von WoV 2007 kaum weiterentwickelt. Punktuell wurde an Leistungszielen und Indikatoren-Sets gearbeitet, aber eine wirkliche Steuerung aufgrund dieser Sets konnte nicht erreicht werden. Das Interesse des Parlaments an diesen Instrumenten ist vergleichsweise gering, was durchaus damit zusammenhängen könnte, dass eine tatsächliche Steuerung über die Instrumente nicht möglich ist.⁸¹

Der Finanz- und Aufgabenplan FAP der Stadt Winterthur zeichnet sich aus durch eine kaum vorhandene Steuerung (budgetiert wird bottom up). Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Prognosefähigkeit des FAP nicht sehr gross ist.⁸²

Die Legislaturplanung wurde in den letzten vier Jahren von einem primären Kommunikationsinstrument zu einem Steuerungsinstrument (in Analogie zum Kanton Bern) mit jährlicher Berichterstattung ausgebaut.

Es besteht keine tatsächliche Kohärenz zwischen den Steuerungsinstrumenten. Diese sind wenig aufeinander abgestimmt.

⁷⁹ Interview 4

⁸⁰ Interview 6

⁸¹ Interview 7

⁸² Interview 6

3.2 Unterschiedliche Interessen an strategischer Steuerung auf verschiedenen Ebenen

Eine integrierte, strategische Steuerung ist seitens der Interviewpartner vor allem ein Interesse von Interviewperson 6. Deren Aufgabe im Finanzdepartement ist, die Finanzstrategie zu überarbeiten. Dabei steht die Verknüpfung von strategischen Instrumenten mit der Finanzplanung im Vordergrund. Ziel sei es, realistische Entscheidungsgrundlagen für die politische Führung (mit einem Preisschild) bereitzustellen.⁸³

Nicht ganz überraschend sind die Ansprüche an eine übergreifende Steuerung bei den anderen interviewten Personen anders gelagert. Interviewperson 7 sieht die Bedürfnisse einer stadtweiten Steuerung, aber letztlich liegen deren Interessen beim Departement. Unter Umsetzung von Strategien wird zuerst einmal die Umsetzung der Departement-eigenen Strategien verstanden, nicht nur intern, sondern auch mit einer Aussenwirkung (Kulturleitbild, HR-Strategie). Die Verknüpfung von strategischen Planungen mit der finanziellen Planung ist wichtig. So lassen sich Prioritäten setzen.⁸⁴

Als Amtsleiter im Departement Sicherheit und Umwelt bewegt sich Interviewperson 8 in einem engen Korsett. Einnahmen sind grossteils durch übergeordnetes Recht vorgegeben (Gebühren). Das Mengengerüst lässt sich wenig beeinflussen. Die politische Steuerung seitens Parlament und Exekutive ist für die Produktegruppe vernachlässigbar. Es handelt sich um Vollzugsaufgaben. Vergleichsgrössen mit anderen Städten und Gemeinden sind zwar vorhanden (Kosten pro Fall / pro Einwohnende), aber diese sind schwierig zu vergleichen, da in die verschiedenen Berechnungen unterschiedliche Komponenten einfließen. In der Beeinflussung von Kosten besteht wenig Spielraum: Mieten sind durch den Standort gegeben (es handelt sich um interne Verrechnungen), Löhne sind innerhalb der städtischen Lohnstrukturen geregelt. Veränderungen oder Effizienzsteigerungen werden kaum durch Steuerungen von aussen angestossen, wenn, dann sind es intrinsisch motivierte Leistungen. Gerade im Bereich der Digitalisierung wäre durchaus Potenzial vorhanden.⁸⁵

In einem wieder anderen Umfeld bewegt sich Interviewperson 5. Die strategische Planungswelt ist die Raumplanung mit Gebietsentwicklungen in langen Zeiträumen. Finanzielle Aspekte sind letztlich weniger direkt relevant, ausser in der Umsetzung von Planungen, wenn geplante Projekte aus Ressourcengründen zurückgestellt oder gar nicht realisiert werden können. Diese strategischen Planungen sind zum Teil Element von Legislaturplanungen (Städtisches Gesamtverkehrskonzept, Winterthur 2040), aber sie bleiben wenig integriert in die übergreifenden Steuerungsinstrumente.⁸⁶

⁸³ Interview 6

⁸⁴ Interview 7

⁸⁵ Interview 8

⁸⁶ Interview 6

Operative Ziele	Ist 2019	Soll 2020	Soll 2021
Massnahmen zur baulichen Verdichtung, Entwicklung			
▪ Anzahl erstellte Massnahmen	5	6	7
▪ Anzahl laufende Massnahmen	6	6	6
▪ Anzahl laufende Quartierpläne, Gestaltungspläne und Sondervorschriften	6	7	7

Leistungsmengen	Ist 2019	Soll 2020	Soll 2021
Bauzone nicht überbaut			
▪ Bauzone nicht überbaut gesamt in ha	146	155	133
▪ davon rechtskräftig erschlossen in ha	109	130	111

Abbildung 19 Operative Ziele und Leistungsmengen des Produkts Raumentwicklung (Budget 2021: Teil B Globalbudget, S. 141)

Alle vier Interviewpartner bewegen sich in völlig unterschiedlichem Steuerungsumfeld. Was sie eint ist ein eigener Gestaltungsanspruch und die Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Parlament. Der eigene Gestaltungsanspruch lässt sich bei diesen Beispielen unterschiedlich umsetzen, in Bereichs-Führung und –Gestaltung; finanzielle Steuerungskonzeptionen; Durchsetzung von Departementsinteressen; Planungsinstrumenten. Bei allen ein virulentes Thema ist der Austausch mit dem Parlament. Wie dieses verbessert werden kann, so dass ein gemeinsames Verständnis von Steuerung entsteht, ist ein offenes Thema.

3.3 Wieviel Interesse an tatsächlicher Steuerung ist tatsächlich vorhanden? Wer steuert in welche Richtung?

Die Verwaltungskader spüren den Wunsch nach Steuerung nicht in gleichem Mass. Interviewperson 8 spürt wenig Steuerungsbedarf, weder aufseiten Exekutive noch aufseiten Legislative. Interviewperson 7 sieht sich mit seinen Themen – beispielsweise der Umsetzung eines Kulturleitbilds, der Ausgestaltung der Standortförderung oder von Smart City – durchaus im Schnittpunkt verschiedener Steuerungsinteressen, die allerdings politischer Natur sind und denen auf dem politischen Spielfeld begegnet werden soll. Interviewperson 5 würde am liebsten seine fachliche Steuerung perfektionieren und sucht Wege, die Politik aussen vor zu lassen. Alle fühlen sich einem äusseren Steuerungswillen ausgesetzt, dem auf unterschiedliche Art und Weise begegnet werden kann.

Interviewperson 6 verwendet verschiedene Bilder von Steuerung einer Stadt, ein Bild des Tankers ohne Steuermann (oder gar ohne Steuerrad); ein Bild einer Flotte von Booten, die je individuell gesteuert in verschiedene Richtungen (oder manchmal auch in die gleiche) segeln.

Letztlich stellt sich tatsächlich die Frage, wer ein Interesse hat an einer übergreifenden Steuerung. Wer soll Prioritäten setzen, wenn eigene Themen den Prioritäten der Kolleginnen und Kollegen des Stadtrats zum Opfer fallen?

3.4 Das Paradigma der Wirtschaftsorientierung ist noch immer prägend

Aus Sicht von Interviewperson 6 ist die Wirtschaftlichkeit, die Sicht der Effizienz ein prägendes Element der Management-Reformen im Sinne von WoV. Dies entspricht der Idee des Managerialismus, dem Ansatz, Instrumente aus dem Management in die Verwaltung zu importieren.⁸⁷

Bei der Zusammenführung von Leistungen und Kosten geht es primär um marktorientierte Instrumente, um Effizienz und die Verwendung knapper Mittel. Dabei ist die Messbarkeit zentral. Eine zentrale Schwierigkeit ist die Erstellung von Mess- und Anreizsystemen, die eine Steuerung unterstützen könnten.⁸⁸

Alternative Wertesysteme wie z.B. Public Value oder Gemeinwohl finden keinen Niederschlag in die Instrumente.

3.5 Als Ausblick: Elemente eines integrierten Steuerungsinstrumentariums

Aus den Fallbeispielen in Abgleich mit den geführten Interviews und Gesprächen zeichnet sich eine Reihe von Steuerungsinstrumenten ab, die in der Stadt Winterthur zum Einsatz kommen könnten:

Langfristziele	Der Stadtrat beschliesst langfristige Ziele zur Ausrichtung der Stadt Winterthur. Ein Zielsystem mit einer Langfristausrichtung wurde 2014 mit einer Zwölfjahresstrategie eingeführt ⁸⁹ . Dieses System wurde allerdings wenig mit anderen Instrumenten verknüpft. Die Bildung von Langfristzielen erscheint nur sinnvoll, wenn tatsächlich eine Verknüpfung mit dem weiteren Instrumentarium erfolgt. Als Beispiel wäre der KEF des Kantons Zürich zu nennen. Die Langfristziele bilden hier insbesondere das «Daily Business» ⁹⁰ ab, also Leistungen, die über längere Zeit aufgrund von gesetzlichen Grundlagen angeboten werden müssen, wie zum Beispiel Meldewesen, Zivilstandswesen, Steuerwesen, Baubewilligungen, Müllabfuhr, Schule, etc.
Langfristig angelegte Strategien / Kernstrategien	Strategien sind langfristige, für die Verwaltung verbindliche Festlegungen, die in Themenfeldern die Richtung vorgeben ⁹¹ . Sie bilden den Rahmen für Entwicklungen (Finanzstrategie, Nachhaltigkeitsstrategie, Digitalisierungsstrategie, HR-Strategie als Beispiele). Finanzielle Mittel und konkrete Massnahmen in den jeweiligen Themenfeldern müssen sich

⁸⁷ Ritz / Thom (2019), S. 75ff.

⁸⁸ Interview 6

⁸⁹ Stadt Winterthur, Stadtrat (2014)

⁹⁰ Interview 3

⁹¹ Definitionen zu Strategien finden sich mannigfaltig. Hier wird Langfristigkeit und die Ausrichtung betont.

	gemäss diesen Strategien ausrichten und jeweils einen expliziten Bezug herstellen. Zentrale Massnahmen sollten im Finanz- und Aufgabenplan bzw. in der Investitionsplanung abgebildet werden. Strategien sind aufeinander abzustimmen (klare Abgrenzung der Strategien, Konfliktregeln, Kohärenz).
Legislaturplanung	Mit der Legislaturplanung legt die Exekutive die politischen Schwerpunkte fest für die nächsten vier Jahre. Dabei muss ein Bezug hergestellt werden zu den langfristig angelegten Strategien. In diesem Prozess werden auch die Langfristziele auf ihre Aktualität geprüft und allenfalls angepasst.
Finanz- und Aufgabenplan / Budget	Der Finanz- und Aufgabenplan FAP ist rollend auf das Budgetjahr und die folgenden drei bis vier Jahre ausgerichtet. Wichtig ist die Verknüpfung mit konkretisierten Massnahmen aufgrund der Langfristziele, der Strategien und der Legislaturplanung. Das Budget ist nach wie vor nach Produktgruppen organisiert; die Steuerungsgrössen sind aber neu zu konzipieren und von den falschen Erwartungen von Steuerung zu befreien. Letztlich sollte ein Mass an Informationen erreicht werden, das vom Parlament verarbeitet werden kann.
Interventionsmöglichkeiten des Parlaments	Das Parlament soll Möglichkeiten erhalten, die strategischen Langfristplanungen der Exekutive und den FAP zu beeinflussen. Dies parlamentarischen Interventionsmöglichkeiten sollen in erster Linie zum Diskurs anregen. Mit einem frühzeitigen Einbezug der Verwaltung in die übergreifenden Planungen soll auch die Kohärenz der Parlamentsentscheidungen gestärkt werden (kreditrechtliche Entscheidungen, Entscheidungen zu Einzelmassnahmen).

Tabelle 5 Elemente eines prospektiven Steuerungsinstrumentariums der Stadt Winterthur

Aufgrund der Gespräche und der Ergebnisse der Fallstudien können verschiedene Prinzipien festgehalten werden, die einem neuen System in Winterthur zugrunde liegen müssten:

- Primat der Exekutive in strategischen Planungen: Die Exekutive ist verantwortlich für die strategischen Planungen. Der Stadtrat ist durch seine Nähe zur Verwaltung gegenüber dem Parlament privilegiert im Zugang zu direkten Informationen und zu Fachwissen. Der Stadtrat ist in einer idealen Position, dieses Wissen mit seinem politischen Handlungswillen zu vereinen. Das ergibt politisch gestützte, fachlich gesicherte Strategien.
- Einbezug des Parlaments in strategischen Planungen: Das Parlament verfügt in vielen Fällen über Kompetenzen, die Strategien der Exekutive im Einzelfall umzusetzen oder zu verhindern (Kredit- und Budgetkompetenzen, Gesetzgebungskompetenzen). Will die Exekutive die Unterstützung des Parlaments sicherstellen, ist ein frühzeitiger Einbezug in strategische Prozesse unabdingbar, mit oder ohne parlamentarische Instrumente. Gemäss

den Einschätzungen aus den geführten Gesprächen steigt das Vertrauen, wenn parlamentarische Instrumente vorhanden sind. Die Partner begegnen sich auf Augenhöhe.

- Verknüpfung der Instrumente: Mit einer gelungenen Verknüpfung von Instrumenten sollte es gelingen, zu Strategien und Massnahmen passende Preisschilder als Basis für Entschiede zu erstellen. Ausserdem sollte es möglich sein, Widersprüche zwischen Instrumenten und Strategien zu erkennen und diese auszuweisen. Dies führt letztlich zu einer kohärenteren Politikgestaltung.
- Klärung der Rolle der Berichte: Die verschiedenen Berichte (Budget, Rechnung, Geschäftsbericht, Strategien) erfüllen unterschiedliche Bedürfnisse. Mit einer Verknüpfung der Instrumente muss auch eine Klärung der Rolle der Berichte einhergehen. Dies ist mit einer Bedarfsanalyse zu klären.⁹²
- Nutzung von digitalen Möglichkeiten: Neue Möglichkeiten eröffnen sich mit der Digitalisierung. Allerdings stellt sich die Frage, inwiefern das Parlament mit noch mehr Daten umgehen kann. Neue digitale Möglichkeiten sollten sich in diesem Sinn nicht in noch mehr Daten erschöpfen, sondern in neuen Darstellungs- und Aufbereitungsmöglichkeiten:
 - Daten: Mit Open Government Data liegt viel Potenzial brach, das nicht nur Private, sondern auch Verwaltungen nutzbar machen könnten.
 - Reportings: Interaktivere Reportings, nicht weitere sehr ausführliche Berichte werden gelesen.

Bei der Ausgestaltung von neuen Steuerungsinstrumenten sollte auf jeden Fall Raum für Kreativität gelassen werden.

4. Fazit

4.1 Beantwortung der Forschungsfragen

Eingangs wurden zwei Fragen gestellt: Welche Steuerungen werden im Rahmen von WoV aktuell verfolgt (Entwicklung seit Erst-Einführung WoV)? Wie werden bestehende Steuerungsansätze (vor allem WoV) der Stadt Winterthur von der Verwaltung beurteilt? Welche Anpassungs- und Entwicklungsmöglichkeiten gäbe es?

Kapitel 2 konnte die Frage nach den Steuerungen in der Fortführung seit den Ersteinführungen von WoV weitgehend beantworten. Integrierte Steuerungssysteme mit aufeinander abgestimmten Langfrist-, Mittelfrist- und Kurzfristkomponenten zur Steuerung von Leistungen und Kosten sind an der Tagesordnung. Diese werden unterstützt durch ein Berichtswesen, das den Bedürfnissen der Parlamente gerecht wird.

Dabei dient das Instrumentarium auch als Basis für die politische Aushandlung von Prioritäten, nicht nur zwischen Parteien und politischen Interessen, sondern auch zwischen Exekutive und Legislative. Das diskursive Element in der politischen Arbeit muss gestärkt werden, um tragfähige Lösungen zu erzielen.

⁹² Interview 1

Die Instrumente sind weitgehend bekannt. Diese kohärent zusammenzuführen, ist eine Aufgabe, die immer weitergeht. Verbesserungspotenzial ist auch bei einem gut abgestimmten Instrumentarium (Bsp. KEF Kanton Zürich) noch immer vorhanden.⁹³

Steuerung und Steuerungsbedarf wird von der Verwaltung sehr unterschiedlich beurteilt. Es zeigt sich, dass durchaus auch Verwaltungskader einer kohärenten, übergreifenden Steuerung entgegengestellt sein könnten. Positiv beurteilt werden letztlich Steuerungen, die zu mehr Transparenz und Klarheit führen. Der Wunsch nach politischer Führung ist durchaus gegeben. Die Verwaltung ist in der Lage, die direkte politische Führung (Departements- oder Direktionsvorstehende) einzuschätzen und zu «lesen», um die eigene Position strategisch zu optimieren.

In diesem Sinn zeigt sich, dass eine funktionierende, übergreifende Steuerung bei der Umsetzung auf einige, auch verwaltungsinterne Widerstände stossen könnte, sogar wenn klar wäre, wie die neuen Instrumente ausgestaltet werden könnten.

Letztlich muss auch der Bedarf der Regierung nach Steuerungsfähigkeit geklärt werden. Mitglieder der Exekutive trage im departementalen Führungssystem immer zwei Hüte, einen des kollegialen Mitglieds der Behörde und einen als Vorsteherin oder Vorsteher einer Direktion oder eines Departements. Führungssysteme müssen demnach berücksichtigen, dass die Interessen dieser beiden Rollen nicht unbedingt deckungsgleich sind. Die Bedarfsanalyse nach Interviewperson 1 ist demnach nicht nur eine Bedarfsanalyse des Parlaments, sondern auch der Regierung.

4.2 Relevanz für weiterführende Forschungen

Die Ergebnisse von Kapitel 2 sind durchaus relevant für weiterführende Forschungen. Es scheint sich ein Standard in der Entwicklung der Steuerungsinstrumente abzuzeichnen. Dies zu vertiefen, wäre lohnenswert. Sind dies tatsächlich neue Steuerungsinstrumente? Lassen sich die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente in ihrer Ausprägung vergleichen? Gibt es Vor- oder Nachteile solcher Instrumente?

Ein weiterer Forschungsgegenstand könnte die Steuerbarkeit des politischen Systems an sich sein. Trotz ausgeklügelter Planung bestehen am Ende von jedem Jahr grosse Abweichungen zwischen Budget und Rechnung. Planungen versagen, Kosten werden über- oder unterschritten. Warum?

Das Paradigma des Managerialismus scheint noch immer dominant zu sein. Interessant wäre, alternative Ansätze des Public Value oder Gemeinwohls dem Managerialismus gegenüberzustellen. Können Leistungen im WoV-Kontext breiter verstanden werden? Müssten die Indikatoren-Systeme nicht ausgeweitet werden, um Gemeinwohl-Komponenten aufzunehmen?

WoV-Systeme scheinen in ihrem Paradigma «fertig» optimiert zu sein. Zu fragen wäre daher, was kommt danach? Mehr Digitalisierung? Vielleicht, aber wie?

⁹³ Interview 3

5. Literaturverzeichnis

- Allison, Michael; Kaye, Jude (1997): Strategic planning for nonprofit organizations: a practical guide and workbook. New York.
- Balthasar, Andreas; Oetterli, Manuela; Brunold, Herbert; Bruhin, Eva (2014): Erarbeitung von Umsetzungsstrategien in sechs Schritten - Ein Leitfaden von Interface Politikstudien Forschung Beratung im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Evaluation und Forschung des Bundesamtes für Gesundheit. Luzern.
- Bodmer, Frank (2004): Ausmass und Gründe der Wirtschaftskrise der 90er Jahre. Zitiert nach (Download am 12.09.2021): https://wwz.unibas.ch/fileadmin/user_upload/wwz/99_WWZ_Forum/Forschungsbericht_e/06_04c-1.pdf
- Borins, Sandford (2005): New Public Management, North American style. In McLaughlin, Kate; Osborne, Stephen P.; Ferlie, Ewan (2005): New Public Management. Current Trends and future Prospects. London / New York, 2. Auflage. S. 181 – 194.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2021): Stand der Konzepte und Sachpläne nach Art. 13 RPG. Zitiert nach (Download am 11.09.2021): https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/dokumente/verzeichnis/stand_der_konzepteundsachplaenenachart13rpg.pdf.download.pdf/stand_der_konzepteundsachplaenenachart13rpg.pdf
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (1997): Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG). Merkmale des Instrumentes und Grundsätze für die Erarbeitung, Verabschiedung und Anwendung. Zitiert nach (Download am 11.09.2021): https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/dokumente/bericht/konzepte_und_sachplaenedesbundesart13rpgmerkmaledesinstrumentesu.pdf.download.pdf/konzepte_und_sachplaenedesbundesart13rpgmerkmaledesinstrumentesu.pdf
- Bryson, John M. (2004): Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement (3rd ed.). San Francisco.
- Fuchs, Sandro; Mertes, Alexander; Ramsden, Alma; Rey, Andrea (2020): Öffentliche Planungs- und Steuerunssysteme für das 21. Jahrhundert. In: Swiss Yearbook of Administrative Sciences (11(1), S.
- Fukuyama, Francis (1989): The End of History. Zitiert nach (Download am 12.09.2021): <http://www.wesjones.com/eoh.htm>
- Gemeindeamt Kanton Zürich (2021): Handbuch Finanzhaushalt. <https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/gemeindefinanzen/finanzhaushalt-gemeinden/handbuch-finanzhaushalt.html>
- Grünenfelder, Peter (1997): Die Rolle der politischen Führung im New Public Management. Am Beispiel von Christchurch. Bern.
- Haering, Barbara; Rageth, Ladina; Lothar, Mirco (econcept, 2011): Evaluation NEF: Erstellung einer Voranalyse. Interkantonaler Vergleich. Zürich.

- Juon, Michael (2014): Verwaltungseinheiten und Strategie - Eine vergleichende Analyse von Strategien als Instrument der Schweizerischen Bundesverwaltung. Bern (Master-Arbeit).
- Kanton Aargau (2017): Strategiebericht umweltAARGAU. Zitiert nach (Download am 30.09.2021):
https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/bvu/dokumente_2/umwelt_natur_landschaft/naturschutz_1/nachhaltigkeit_1/afu_08_03_2017_schlussbericht_strategie_umweltaargau.pdf
- Kanton Bern (2018): Strategie Digitale Verwaltung des Kantons Bern. Vision, strategische Ziele und Governance. Bern.
- Kanton Zürich (2021): Kantonaler Richtplan. Zitiert nach (Download am 11.09.2021):
<https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/richtplaene/kantonaler-richtplan.html>
- Kaufmann, Yvonne; Haering, Barbara; Rageth, Ladina; Kistler, Deborah (econcept, 2009): Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Schlussbericht 19. Februar 2009. Zürich. Zitiert nach (Download am 30.09.2021):
https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/sk/dokumente_7/ueber_uns_5/dossiers_2/wov/Evaluation_der_Wirkungsorientierten_Verwaltungsfuehrung_WOV.pdf
- Lewis, James (2016): Structure follows Strategy, but Culture eats Stragey for Breakfast. Zitiert nach (Download am 14.10.20): <https://www.linkedin.com/pulse/structure-follows-strategy-culture-eats-breakfas-james-lewis/>
- McLaughlin, Kate; Osborne, Stephen P.; Ferlie, Ewan (2005): New Public Management. Current Trends and future Prospects. London / New York, 2. Auflage.
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce; Lampel, Joseph (2009): Strategy Safari – The complete guide through the wilds of strategic management. Edinburgh. 2. Ausgabe.
- Ovans, Andrea (2015): What is strategy, again? Harvard Business Review. Zitiert nach (Download am 14.10.20): <https://hbr.org/2015/05/what-is-strategy-again>
- Rieder, Stefan (2003): Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG. Luzern.
- Pollitt, Christopher (2007): The New Public Management: An Overview of Ist Current Status. Zitiert nach (Download am 05.09.2021):
https://www.ramp.ase.ro/_data/files/articole/8_01.pdf
- Proeller, Isabella (2007): Strategische Steuerung für den Staat. Internationale Ansätze im Vergleich. Gütersloh.
- Ritz, Adrian; Thom, Norbert (2019): Public Management – Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen. Bern (6. Auflage).
- Ritz, Adrian; Haldemann, Theo; Sager, Fritz (2019): Blackbox Exekutive - Regierungslehre in der Schweiz. Bern.
- Sager, Fritz; Ingold, Karin; Balthasar, Andreas (2018): Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele. Zürich, 2. Auflage.
- Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz. Bern.

- Schedler, Kuno; Gündüz, Ali Asker (2013): Evaluation Budgetprozess im Kanton Zürich. Schlussbericht zuhanden der Arbeitsgruppe „Evaluation Budgetprozess“ des Kantonsrates Zürich. Zitiert nach (Download am 18.09.2021): https://www.alexandria.unisg.ch/249361/1/_SV-MONK_UNISG-Rfol-der%24_MSteiger_Desktop_Schedler%26Guenduez_Evaluation%20Budgetprozess%20im%20Kanton%20Z%C3%BCrich.pdf
- Schedler, Kuno; Siegel, John Philipp (2004): Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement. Düsseldorf.
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2005): The New Public Management. A perspective from mainland Europe. In: McLaughlin, Kate; Osborne, Stephen P.; Ferlie, Ewan (2005): New Public Management. Current Trends and future Prospects. London / New York, 2. Auflage. S. 163 – 180.
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011): New Public Management. Bern (5. Auflage).
- Schedler, Kuno (2019): Strategische Staatsführung und Steuerungsinstrumente - wie können Regierung und Exekutive strategisch führen? In: Ritz, Adrian; Haldemann, Theo; Sager, Fritz (Hrsg.; 2019): Blackbox Exekutive - Regierungslehre in der Schweiz. Bern.
- Schwenkel, Christof; Duarte, Marcelo; Rieder, Stefan; Ritz, Adrian (2017): Handbuch zur politischen Planung und Steuerung des Kantons Glarus. Bern
- Stadt Thun (2015): Strategie Stadtentwicklung. Zitiert nach (Download am 30.09.2021): https://www.thun.ch/fileadmin/behoerden/Planungsamt/PLA/1_Stadtentwicklung/StrategieStadtentwicklung_2015.pdf
- Stadt Winterthur, Stadtrat (2004a): Weisung an den Grossen Gemeinderat. Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung für die gesamte Stadtverwaltung Winterthur. Winterthur.
- Stadt Winterthur, Stadtrat (2004b): Weisung an den Grossen Gemeinderat. Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung, Neuerlass. Winterthur.
- Stadt Winterthur (2008): WoV-Broschüre. Die wichtigsten Grundlagen. Winterthur.
- Stadt Winterthur, Grosser Gemeinderat (2014): Antrag und Bericht zum Budgetpostulat betreffend mehr Transparenz beim Voranschlag dank einer Übersicht über die Festlegung der Ausgaben pro Produktegruppe, eingereicht von den Gemeinderäten M. Zeugin (GLP), D. Oswald (SVP) und St. Feer (FDP). Zitiert nach (Download am 18. 09.2021): http://gemeinderat.winterthur.ch/dl.php/de/iwebi_570cb3832a919/14_012729.pdf
- Stadt Winterthur (2014): Strategische Schwerpunkte für die nächsten zwölf Jahre (Medienmitteilung). Zitiert nach (Download am 28.09.2021): <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/strategische-schwerpunkte-fuer-die-naechsten-zwoelf-jahre>
- Stadt Winterthur, Stadtrat (2014): 12-jahres-strategie und legislaturschwerpunkte 2014-2018. Zitiert nach (Download am 28.09.2021): <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/strategische-schwerpunkte-fuer-die-naechsten-zwoelf-jahre/dateien/pdf3132781781.pdf/download>

- Stadt Winterthur, Grosser Gemeinderat (2020): Protokoll der 13. und 14. GGR-Sitzungen vom 26. Oktober 2021. Zitiert nach (Download am 12.09.2021): http://gemeinderat.winterthur.ch/dl.php/de/iwebi_5fc5eb325e629/20_032479.pdf
- Stadt Winterthur, Grosser Gemeinderat (2021): Genehmigung des Budgets 2021 und Festsetzung des Steuerfusses; Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplans 2022 bis 2024 (GGR-Nr. 2020.102). Winterthur. Zitiert nach (Download am 11.09.2021): http://gemeinderat.winterthur.ch/de/politbusiness/?action=showinfo&info_id=1095284&uuid=147616
- Stadt Winterthur, Grosser Gemeinderat (2021): Beschluss Totalrevision der Gemeindeordnung (GGR-Nr. 2020.47). Zitiert nach (Download am 12.09.2021): http://gemeinderat.winterthur.ch/dl.php/de/iwebi_60646906d00fd/21_008518.pdf
- Steinemann, Myriam; Kohli, Anik; Petry, Christoph; von Stokar, Thomas (2019): Evaluation der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016 – 2019. Zürich (INFRAS).
- Sull, Donald; Homkes, Rebecca; Sull, Charles (2015): Why Strategy Execution Unravels—and What to Do About It. Harvard Business Review. Zitiert nach (Download am 14.10.20): <https://hbr.org/2015/03/why-strategy-execution-unravelsand-what-to-do-about-it>
- Thaler, Richard H.; Sunstein, Cass R. (2008): Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness. New York.
- Widmer, Thomas (2005): Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund: Instrument zur Qualitätssicherung, gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Bern.
- Zürcher Handelskammer (Hrsg.; 1993): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Referat von Ernst Buschor an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer. Zürich.

Unterlagen zum Fallbeispiel Kanton Bern

- Kanton Bern: BSG 152.01 - Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)
- Kanton Bern, Regierungsrat (2018) Geschäftsbericht 2018, Band 2. Politische Berichterstattung des Kantons Bern. Zitiert nach (Download am 19.09.2021): https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/geschaeftsberichtstatsrech-nung.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/gb/GB2018_Band%202_DE_definitive%20Version.pdf
- Kanton Bern, Regierungsrat (2019): Engagement 2030. Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022. Zitiert nach (Download am 18.09.2021): https://www.rr.be.ch/rr/de/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat/regierungsrichtlinien.assetref/dam/documents/RR/Regierungsrat/de/Richtlinien_Regierungspolitik_2018-2022-de.pdf
- Kanton Bern, Regierungsrat (2019): Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2020. Überblick. Zitiert nach (Download am 18.09.2021):

https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/konzernrechnungswesen.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/gb/GB_2020_%C3%9Cberblick_DE.pdf

Kanton Bern, Regierungsrat (2019): Geschäftsbericht 2020, Band 1. Jahresrechnung und Anhang des Kantons Bern. Zitiert nach (Download am 19.09.2021):

https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/konzernrechnungswesen.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/gb/GB2020_Band%201_DE_definitive%20Version.pdf

Kanton Bern, Regierungsrat (2019): Geschäftsbericht 2020, Band 2. Politische Berichterstattung des Kantons Bern. Zitiert nach (Download am 19.09.2021):

https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/konzernrechnungswesen.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/gb/GB2020_Band%202_DE_definitive%20Version.pdf

Kanton Bern, Regierungsrat (2019): Geschäftsbericht 2020, Band 3. Produktgruppen inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen des Kantons Bern. Zitiert nach (Download am 19.09.2021):

https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/konzernrechnungswesen.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/gb/GB2020_Band%203_DE_definitive%20Version.pdf

Kanton Bern, Regierungsrat (2021): Voranschlag 2022 und Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025 des Kantons Bern. Zitiert nach (Download am 19.09.2021):

<https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanzplanung/voranschlag.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/va-afp-2022-de.pdf>

Unterlagen zum Fallbeispiel Kanton Zürich:

Kanton Zürich, Kantonsrat (2021): Lexikon. Zitiert nach (Download am 18.09.2021):

<https://www.kantonsrat.zh.ch/lexikon>.

Kanton Zürich, Kantonsrat (2020): Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Budgets für das Rechnungsjahr 2021. Zitiert nach (Download am 18.09.2021):

https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/konsolidierter-entwicklungs--und-finanzplan/budget_2021.pdf

Kanton Zürich, Regierungsrat (2018): Geschäftsbericht 2018 (mit Bericht über die Legislatur 2015 – 19). Zitiert nach (Download am 19.09.2021):

https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/regierungsrat/publikationen/legislaturziele/geschaeftsbericht_2018_inkl_legislaturbericht_2015_2019.pdf

Kanton Zürich, Regierungsrat (2021): Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2022–2025. Budgetentwurf 2022. Zitiert nach (Download am 18.09.2021):

https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/konsolidierter-entwicklungs--und-finanzplan/kef_2022-2025.pdf

Kanton Zürich, Regierungsrat (2019): Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2023. Zitiert nach (Download am 18.09.2021): <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/regierungsrat/publikationen/legislaturziele/richtlinien-der-regierungspolitik-2019-2023.pdf>

[dokumen-
te/organisation/regierungsrat/publikationen/richtlinien_der_regierungspolitik_2019_2023.pdf](#).

Kanton Zürich, Regierungsrat (2021): Geschäftsbericht 2020, Teil 1: Regierungsrat. Zitiert nach (Download am 18.09.2021): https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/geschaeftsbericht-rechnung/2020/geschaeftsbericht_regierungsrat_2020_teil-1.pdf

Kanton Zürich, Regierungsrat (2021): Geschäftsbericht 2020, Teil II: Direktionen und Staatskanzlei. Zitiert nach (Download am 18.09.2021): https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/geschaeftsbericht-rechnung/2020/geschaeftsbericht_regierungsrat_2020_teil-2.pdf

Kanton Zürich, Regierungsrat (2021): Geschäftsbericht 2020, Teil III: Finanzbericht. Zitiert nach (Download am 18.09.2021): https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/geschaeftsbericht-rechnung/2020/geschaeftsbericht_regierungsrat_2020_teil-3.pdf

Unterlagen zum Fallbeispiel Kanton Aargau

Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) des Kantons Aargau.

Kanton Aargau, Regierungsrat (2020): Strategische Lang- und Mittelfristplanung des Regierungsrats. Entwicklungsleitbild 2021-2030; Programm «Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort». Zitiert nach (Download am 19.09.2021): https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/rr/dokumente_8/strategie_1/entwicklungsleitbild_1/210427_ELB_Aargau-2030_Booklet.pdf

Kanton Aargau, Regierungsrat (2021): Aufgaben- und Finanzplan 2022-2025. Zitiert nach (Download am 19.09.2021): https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/finanzen/planung_und_berichterstattung/aufgaben_und_finanziplan/PE-3003218_Staatskanzlei_Vorlage_Brosch_WEB.pdf

Kanton Aargau, Regierungsrat (2021): Entwicklungsleitbild 2021-2030. Zitiert nach (Download am 19.09.2021): https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/rr/dokumente_8/strategie_1/entwicklungsleitbild_1/Entwicklungsleitbild_2021_2030_def.pdf

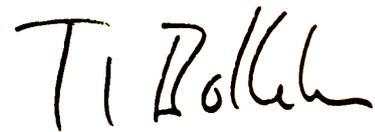
Methodik

Häder, Michael (2015): Empirische Sozialforschung. Eine Einführung. Wiesbaden (3. Auflage).

Helfferrich, Cornelia (2014): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. Wiesbaden (4. Auflage).

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.»



Winterthur, 30. September 2021

Thomas Bolleter

Über den Autor

Thomas Bolleter wurde 1973 in Winterthur geboren. Nach seinem Studium der Germanistik, Geschichte und Politikwissenschaft an der Universität Zürich und an der Freien Universität Berlin arbeitete er für die Wirtschaftsförderung des Kantons Zürich und als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Sektion Direktionsgeschäfte des Bundesamtes für Verkehr.

Thomas Bolleter arbeitet seit 2014 bei der Stadtkanzlei Winterthur als Leiter Wahlen und Abstimmungen / Kanzleikoordination. Seither wurde die Führungsunterstützung des Stadtrates auf- und ausgebaut. In seinen Kompetenzbereich fällt die Gestaltung des Legislaturplanprozesses, Strategiekonformitätsprüfungen im Auftrag des Stadtrates und die Vorhabenplanung.

Thomas Bolleter ist verheiratet, Vater von drei Töchtern und wohnt in Winterthur.