

Die politische strategische Steuerung durch den Regierungsrat im Kanton Glarus

Grundlagen und Instrumente

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz** (Korreferent: Dr. Thomas Bichsel)
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Arpad Baranyi**
aus Lachen (Schwyz)
Sonnenhügelstrasse 31, 8750 Glarus

Glarus, 28. November 2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs „Management und Politik öffentlicher Institutionen“ (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

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

Vorwort

Langfristiges und erfolgsorientiertes Denken entwickelte sich in den letzten Jahren zu einer festen Forderung an die politische Führung. Angesichts des herrschenden Spardrucks haben sodann die Effizienz und Effektivität einen hohen Stellenwert in der Verwaltungsführung erhalten. Die gezielte Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung auf die zukünftigen Herausforderungen in der Gesellschaft stellt daher eine wichtige Aufgabenstellung für die Exekutive dar. In diesem Zusammenhang wird auch von strategischer Steuerung oder strategischem Management gesprochen.

In vielen Kantonen und Gemeinden sowie beim Bund finden sich konzeptionelle praktische Ansätze hierzu. Für den Kanton Glarus gibt es bisher keine zusammenhängende Darstellung oder ein Konzept über die Ausgestaltung der strategischen Steuerung. Es ist deshalb nicht oder zumindest nur schwer ersichtlich, ob diese zweckmässig funktioniert und wo allenfalls Optimierungen vorgenommen werden könnten. Angesichts der Bedeutung, die der strategischen Steuerung mittlerweile allgemein zukommt, drängt es sich auf, diese im Kanton Glarus näher zu untersuchen.

Mein Dank geht an alle Personen, die mich bei der Entstehung der Arbeit unterstützt haben, insbesondere an die Mitglieder des Regierungsrats des Kantons Glarus sowie den Staatschreiber und die Departementsskretäre, die bereit waren, Gespräche zum Thema zu führen und sehr motiviert an diesen teilnahmen. Ganz besonders danke ich Regierungsrat Dr. Andrea Bettiga, dass er mir den Besuch des Lehrgangs CeMaP ermöglichte und der Ausarbeitung der vorliegenden Arbeit stets wohlwollend gegenüberstand. Danken möchte ich schliesslich Herrn Prof. Dr. Adrian Ritz und Dr. Thomas Bichsel vom Kompetenzzentrum für Public Management für die gute Betreuung und wertvollen Anregungen.

Glarus, im November 2014

Arpad Baranyi

Zusammenfassung

Der Fokus der Arbeit liegt auf der Erschliessung des Themas der politischen strategischen Steuerung bezogen auf den Regierungsrat des Kantons Glarus. Es soll in Form einer Auslegeordnung erklärt und ein Überblick verschafft sowie Möglichkeiten zu Optimierungen aufgezeigt werden. Eine ausführlichere Diskussion erfahren die Steuerungsinstrumente. Ziel der Arbeit ist es, das Bewusstsein des Regierungsrates für den Stellenwert der politischen strategischen Steuerung weiter zu schärfen und zur Berücksichtigung der im Rahmen der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse bei der Ausgestaltung der politischen strategischen Steuerung zu motivieren.

Es gibt eine Vielzahl von begrifflichen Umschreibungen für politische strategische Steuerung. Gemäss heute geltendem Verständnis wird damit das Ziel verfolgt, aktuelle und zukünftige Entwicklungen zu erkennen und das Handeln und Denken im öffentlichen Sektor so auszurichten, dass sich diesen erfolgreich begegnen lässt. Politische strategische Steuerung wird daher im Kern auch als Management des Wandels im öffentlichen Sektor bezeichnet. Hierfür existieren verschiedene Ansätze von Konzepten, Methoden und Instrumenten. Sie berücksichtigen alle, dass sich die Zukunft nicht vollständig planen lässt und beziehen Denk- und Handlungsweise der politischen Institutionen mit ein.

Für das Funktionieren der politischen strategischen Steuerung bedarf es einer Konzeption, d.h. einer übergeordneten Ausgestaltung ihrer wesentlichen Elemente. Zu diesen wesentlichen Elementen zählen die Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente. Es ist Koordination und Abstimmung zwischen den genannten Elementen erforderlich. In der Schweiz wird, wenn über politische strategische Steuerung gesprochen wird, meist von den Instrumenten ausgegangen. Als wichtig erweist sich, keines dieser Elemente zu vernachlässigen.

Die politische strategische Steuerung im Kanton Glarus wird in der vorliegenden Arbeit anhand eines idealtypischen Steuerungsinstrumentariums geprüft. Dieses dient als Bezugsrahmen und zeigt, wie die Ausgestaltung idealerweise aussehen könnte. In der Realität existieren verschiedene Ausprägungen. Das hergeleitete idealtypische Instrumentarium der politischen strategischen Steuerung des Regierungsrates findet sich einerseits integriert in einen Steuerungskreislauf und andererseits tabellarisch mit den wesentlichen Merkmalen in Ziff. 2.5 der Arbeit zusammengefasst dargestellt.

Die Untersuchung der Ist-Situation im Kanton Glarus erfolgt aus zwei Perspektiven. Zuerst werden die rechtlichen Grundlagen analysiert und die bestehenden gesetzlichen Eckpfeiler der Konzeption der politischen strategischen Steuerung im Kanton Glarus geortet. Anschliessend wird deren Handhabung in der Wirklichkeit entlang des vorangehend dargestellten idealtypischen Steuerungsinstrumentariums geprüft. Um Erkenntnisse hinsichtlich der Anwenderperspektive zu erlangen, wurden Gespräche mit sämtlichen Regierungsräten, dem Staatsschreiber und den Departementssekretären geführt.

Die Prüfung ergab, dass politische strategische Steuerung im Kanton Glarus nicht nur im Gesetz verankert ist, sondern in der Praxis auch umgesetzt wird. Sämtliche Instrumente, die ein idealtypisches Steuerungsinstrumentarium ausmachen, gelangen im Grundsatz zur Anwendung. Die Analyse zeigt aber, dass nach wie vor Potential für Optimierungen vorhanden ist. Schwachstellen bestehen hinsichtlich Kohärenz und Konsistenz der einzelnen Instrumente

sowie deren Integration in einen geschlossenen Steuerungskreislauf. Weiter zeigt sich, dass das Verständnis von politischer strategischer Steuerung unter den Befragten nicht einheitlich ist.

Es lässt sich aus der Praxisperspektive insgesamt sagen, dass die strategische politische Steuerung im Kanton Glarus sich noch einiges stärker reflektieren liesse. Diesbezügliche Überlegungen hätten sich dabei nicht nur auf die Instrumente zu beschränken. Die weiteren Aspekte der politischen strategischen Steuerung sollten ebenfalls einbezogen werden. Über die Frage, welche Akteure an der Strategieentwicklung und Strategieumsetzung in welcher Abfolge beteiligt sind, besteht im heutigen Planungssystem des Kantons Glarus ebenso noch zu wenig Klarheit.

Die Gestaltungsempfehlungen zur weiteren Entwicklung und Optimierung der politischen strategischen Steuerung finden sich in Ziff. 5 tabellarisch zusammengefasst. Eine die gesetzlichen Bestimmungen weiter konkretisierende, übergeordnete Festlegung der Ausgestaltung der Hauptelemente der politischen strategischen Steuerung durch den Regierungsrat könnte als Grundlage für ein gemeinsames Verständnis dienen. Aus den Gesprächen war insbesondere bei den Regierungsräten eine Bereitschaft spürbar, das strategische Steuerungsinstrumentarium nicht nur punktuell weiter zu verbessern, sondern auch konzeptionell zu betrachten, was als eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Realisierung der vorgeschlagenen Optimierungen anzusehen ist.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
Anhangverzeichnis	X
1 Grundlagen	1
1.1 Begriffliches.....	1
1.1.1 Vielfalt von Umschreibungen.....	1
1.1.2 Beschränkte Planbarkeit	1
1.1.3 Merkmale des Strategischen	2
1.1.4 Einfluss des Politischen	3
1.1.5 Ansatz einer Definition.....	3
1.2 Gesamtkonzeption	4
1.2.1 Hauptelemente	4
1.2.2 Im Besonderen das Element der Instrumente	5
1.3 Ansätze von Konzepten der politischen strategischen Steuerung.....	6
1.3.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV).....	6
1.3.2 Steuerungskreislauf	6
1.3.3 Weitere Ansätze.....	7
1.4 Relevanz.....	7
2 Idealtypisches Instrumentarium der politischen strategischen Steuerung für eine Regierung	9
2.1 Vier Schienen der Steuerung	9
2.2 Rolle der Regierung	10
2.3 Steuerungsinstrumente im Einzelnen.....	10
2.3.1 Umsystem- oder Umweltanalyse etc.	10
2.3.2 Gesetzgebung.....	11
2.3.3 Politisches Leitbild	11
2.3.4 Legislaturprogramm	12
2.3.5 Aufgaben- und Finanzplan (AFP)	12

2.3.6	Zusammenspiel der mittelfristigen Planungsinstrumente.....	13
2.3.7	Sachplanungen.....	14
2.3.8	Budgetierung	14
2.3.9	Kontraktmanagement (Leistungs- oder Zielvereinbarungen).....	15
2.3.10	Berichterstattung.....	15
2.4	Zusammenfassung	16
3	Weitere konzeptionelle Aspekte.....	18
4	Ist-Situation der politischen strategischen Steuerung durch den Regierungsrat im Kanton Glarus	20
4.1	Rechtsgrundlagen.....	20
4.1.1	Kantonsverfassung (KV).....	20
4.1.2.	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) sowie – verordnung (RVOV).....	21
4.1.3	Finanzhaushaltsgesetz (FHG).....	21
4.1.4	Fazit	22
4.2	Handhabung in der Praxis.....	24
4.2.1	Vorgehen	24
4.2.2	Umsystem- oder Umweltanalyse etc.	24
4.2.3	Gesetzgebung.....	25
4.2.4	Politisches Leitbild	25
4.2.5	Legislaturprogramm	27
4.2.6	Aufgaben- und Finanzplan (AFP)	28
4.2.7	Sachplanungen.....	29
4.2.8	Budgetierung	29
4.2.9	Kontraktmanagement.....	30
4.2.10	Berichterstattung.....	31
4.2.11	Fazit	32
5	Gestaltungsempfehlungen zur Optimierung der politischen strategischen Steuerung durch den Regierungsrat im Kanton Glarus	34
	Literatur- und Dokumentenverzeichnis	VIII
	Literaturverzeichnis	VIII
	Dokumentenverzeichnis	IX
	Selbständigkeitserklärung.....	X
	Über den Autor	X

Inhaltsverzeichnis

VI

Anhänge.....XI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bewusste und sich herausbildende Strategien (aus Schedler & Siegel, 2005, S. 10)	2
Abbildung 2:	Konzeption der politischen strategischen Steuerung (aus Proeller, 2007, S. 116)	5
Abbildung 3:	Politischer-administrativer Steuerungskreislauf mit politischer und betrieblicher Rationalität (aus Brühlmeier et al., 2001, S. 21)	7
Abbildung 4:	Module und Inhalte der mittelfristigen Planung (aus Summermatter, 2013, S. 614)	13
Abbildung 5:	Zusammenspiel von Legislaturprogramm und Aufgaben- und Finanzplan (aus Schedler et al., 2010, S. 16)	14
Abbildung 6:	Steuerungskreislauf mit Steuerungsinstrumenten (in Anlehnung an Besprechung vom 23. September 2014 mit Prof. Dr. Adrian Ritz)	16
Abbildung 7:	Gesetzliche Grundlagen der politischen strategischen Steuerung des Regierungsrates im Kanton Glarus	23

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Steuerungsinstrumente mit wichtigsten Merkmalen im Überblick	16
Tabelle 2:	Akteure und Kompetenzen (aus Ritz & Sinelli, 2013, S. 360)	18
Tabelle 3:	Gestaltungsempfehlungen	34

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Aufgaben- und Finanzplan
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell
KV	Kantonsverfassung
MAB	Mitarbeiterbeurteilung
NPM	New Public Management
RRB	Regierungsratsbeschluss
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsverordnung
SWOT	engl. Akronym für S trengths (Stärken), W eaknesses (Schwächen), O pportunities (Chancen) und T hreats (Gefahren)
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Anhangverzeichnis

- Anhang 1: Die politische strategische Steuerung durch den Regierungsrat im Kanton Glarus
- Grundlagen und Instrumente - Gespräche mit ausgewählten Personen zur
Handhabung in der Praxis (Präsentation)
- Anhang 2: Einfacher Interviewleitfaden

1 Grundlagen

In diesem Teil der Arbeit erfolgen zuerst Ausführungen zum Begriff der politischen strategischen Steuerung. Anschliessend wird aufgezeigt, dass politischer strategischer Steuerung eine Gesamtkonzeption zu Grunde liegen sollte, die vier wesentliche Elemente berücksichtigt. Dabei wird im Besonderen auf das Element der Instrumente eingegangen. Schliesslich werden Ansätze von Konzeptionen der politischen strategischen Steuerung vorgestellt und Ausführungen zur Relevanz gemacht.

1.1 Begriffliches

1.1.1 Vielfalt von Umschreibungen

Politische strategische Steuerung zu definieren, ohne dabei bald zu komplexen Umschreibungen greifen zu müssen, ist schwierig (Bichsel, 1994, S. 120 ff.; Proeller, 2007, S. 8). Generell steht dabei die Planung von längerfristigen Zielen im Vordergrund. Unter Strategie wird denn auch heute noch vereinfacht ein Stück Papier verstanden, das Aussagen darüber beinhaltet, wo man in Zukunft mit einer Organisation hin will. Anstelle von politischer strategischer Steuerung wird zudem oft synonym dazu auch nur von strategischer Steuerung oder strategischem Management gesprochen. Auf eine weitere Darstellung der vielen möglichen Umschreibungen der politischen strategischen Steuerung wird vorliegend verzichtet und stattdessen direkt auf den bestehenden Trend in der Diskussion in diesem Bereich eingegangen.

1.1.2 Beschränkte Planbarkeit

Unter den aktuellen Theorien im Zusammenhang mit Strategien und strategischer Steuerung sind besonders diejenigen des Inkrementalismus und des Muddling Through (Sich-Durchwurschteln) zu erwähnen. Gemäss der Theorie des Inkrementalismus entstehen Strategien nur langsam Schritt für Schritt aus den gelernten Erfahrungen. Im Ergebnis ähnlich nimmt auch Muddling Through an, dass Strategien in Organisationen sich am Machbaren orientieren und durch wechselseitige Abstimmung der Entscheidungsträger zustande kommen. Muddling Through lässt sich auch als eine Form des Inkrementalismus bezeichnen. Als weitere illustrative Theorie, die der Zufälligkeit bzw. begrenzten Rationalität eine wesentliche Rolle einräumt, ist das Cabbage Can Model (Abfalleimer-Modell) zu nennen. Diese betrachtet die Entscheidungsfindung als Zusammentreffen von unabhängigen Strömen, bestehend aus Lösungen, Problemen, Akteuren und Entscheidungssituationen. Treffen die Ströme im richtigen Zeitpunkt aufeinander, so öffnet sich für eine gewisse Zeit ein sogenanntes Policy-Window, das ermöglicht, eine Idee voranzubringen. Solange die Ströme inkompatibel sind, ruhen deren Inhalte im Abfalleimer (Summermatter, 2013, S. 603-606).

Aufgrund dieser Erkenntnisse wird politische strategische Steuerung nicht mehr nur einfach mit möglichst umfassender Planung gleichgesetzt. Der einstige Totalplanungsansatz löste sogar eine eigentliche Planungskrise aus, weil die Realisierung der Vorhaben infolge unerwarteter Ereignisse starke Dämpfer erlitten hatte (Brühlmeier et al., 2001, S. 7). Es wird heute

vielmehr davon ausgegangen, dass es neben den beabsichtigten Strategien auch sich herausbildende Strategien gibt, die realisiert werden, obwohl sie eigentlich nie explizit im Voraus beabsichtigt waren. Es erfolgt mit anderen Worten eine Unterscheidung zwischen Strategie als Plan im Sinne eines beabsichtigten Verhaltens und Strategie als Muster im Sinne eines rückblickend feststellbaren, konsistenten Verhaltens. Dem gilt es im Zusammenhang mit strategischen Fragestellungen stets Beachtung zu schenken (Schedler & Siegel, 2005, S. 115).

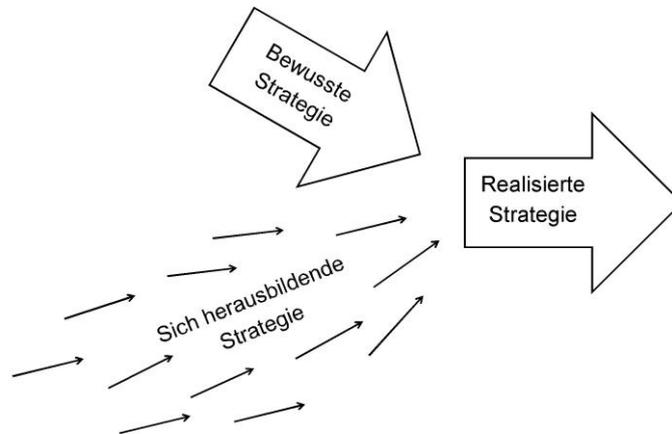


Abbildung 1: Bewusste und sich herausbildende Strategien

1.1.3 Merkmale des Strategischen

Die Schwierigkeit zukünftige Entwicklungen vorauszusehen und zu planen, birgt die Gefahr in sich, dass es in der Organisation zu einer eigentlichen Kultur des Sich-Durchwurschtelns kommt, die längerfristiges Denken und grundlegende Erneuerung bzw. Innovation und somit letztlich den Wandel behindert. Hier setzt die strategische Steuerung nach modernem Verständnis an. Ihre Kernaufgabe bildet, solchen Tendenzen bewusst entgegenzuwirken. Müller-Stewens/Lechner (2003, S. 17 – 23) identifizieren fünf Wesensmerkmale durch die sich strategische Steuerung auszeichnet. Sie wird von ihnen umschrieben als Gestaltung der Entwicklung einer Organisation durch:

- *Geplante Evolution*; darunter ist zu verstehen, dass begriffen wird, dass sich die Zukunft oftmals nicht planen lässt, aber der Wandel frühzeitig wahrgenommen und beeinflusst werden kann, also ein Weg zwischen Totalplanung und Sich-Durchwurschteln besteht.
- *Spezifische Denkhaltung*; sie bedeutet, dass über die Entwicklung einer Organisation nachgedacht und entsprechend gehandelt wird, also z.B. ein Leitbild nicht nur formuliert, sondern auch tatsächlich gelebt wird.
- *Bewusstmachen von strategischem Denken und Handeln*; damit ist gemeint, dass eine bewusste Auseinandersetzung über die beabsichtigte Entwicklung der Organisation erfolgt, wofür ein Mindestmass an Verbindlichkeit und konkreten Ergebnissen, also formalisierte Planung erforderlich ist.
- *Kollektiver Lernprozess*; darunter ist zu verstehen, dass die Problemlösungsfähigkeit stetig erhöht wird, also die Entwicklung zur lernenden Organisation angestrebt wird, indem Erfahrungen bewusst in das Handeln integriert werden.

- *Schaffung und Sicherung von Erfolgspotentialen*; für die Verwaltung ist nicht leicht zu beantworten, was Erfolg ausmacht, weshalb hinsichtlich dieser Frage Leitvorstellungen zu entwickeln sind.

1.1.4 Einfluss des Politischen

Die Politik folgt einer eigenen besonderen Handlungslogik bzw. Rationalität. Sie ist gekennzeichnet durch Fokussierung auf die Aushandlung politischer Prioritäten vor dem Hintergrund eines pluralistischen Werte- und Meinungsspektrums. Politische Akteure binden sich auch eher kurzfristig durch zeitlich begrenzte Koalitionen. Davon unterscheidet sich die öffentliche Verwaltung als von der Politik geführte Organisation. Sie folgt stärker einer Managementrationalität, die sich am Ideal einer umfassenden Kosten-Nutzen-Abwägung sämtlicher Alternativen orientiert, denkt folglich mehr sachbezogen und weniger mehrheitsbezogen (Thom & Ritz, 2008, S. 31; Schedler & Siegel, 2005, S. 22-23). Diese widersprüchlichen Rationalitäten können zu Konflikten oder Blockaden bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien führen. Operatives kann politische Bedeutsamkeit erlangen und dadurch strategische Entscheide beeinflussen (Thom & Ritz, 2008, S. 52). Im öffentlichen Bereich heisst politisch in der strategischen Steuerung somit mehr als nur Zuordnung von objektiv als besonders wichtig betrachteten Angelegenheiten an eine Behörde. Es bringt vielmehr zum Ausdruck, dass strategische Steuerung im Bereich der Politik nie für sich alleine existiert, sondern deren besonderen Gesetzmässigkeiten unterliegt.

Dies zeigt sich insbesondere auch im Zusammenhang mit der Frage, was im öffentlichen Sektor als erfolgreich gilt. Erfolgsorientierung bildet wesentliches Merkmal der politischen strategischen Steuerung. Unternehmen gelten als erfolgreich, wenn sie auf steigenden Gewinn verweisen können. Für Organisationen im öffentlichen Sektor gibt es keine so einfachen Kriterien für den Erfolg. Allgemein wird davon ausgegangen, dass das oberste Ziel des Staates und der öffentlichen Verwaltung darin besteht, das Wohl der Gesellschaft zu optimieren bzw. Werte für die Öffentlichkeit zu schaffen. Es wird in diesem Zusammenhang auch von öffentlicher Wertschöpfung oder Public Value gesprochen. Konkreter werden die Legalität, Effektivität, Legitimität sowie die Effizienz als Dimensionen des Erfolgs des Staates betrachtet. Aufgabe der politischen strategischen Steuerung ist, die erforderlichen Priorisierungen vorzunehmen und die verbindlichen Erfolgskriterien für die Verwaltung zu definieren, also Leitvorstellungen zu entwickeln (Schedler & Siegel, 2005, S. 94-99; Thom & Ritz, 2008, S. 53).

1.1.5 Ansatz einer Definition

Gemäss den gemachten Ausführungen verfolgt die politische strategische Steuerung somit das Ziel, aktuelle und zukünftige Entwicklungen zu erkennen und das Handeln und Denken im öffentlichen Sektor so auszurichten, dass sich diesen erfolgreich begegnen lässt. Politische strategische Steuerung wird daher im Kern auch als Management des Wandels im öffentlichen Sektor bezeichnet (Proeller, 2007, S. 8). Schedler/Siegel (2005, S. 20) umschreiben politische strategische Steuerung in einer zusammenfassenden kurzen Definition als

die erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung von Organisationen in der öffentlichen Verwaltung.

Hierfür existieren verschiedene Ansätze von Konzepten, Methoden und Instrumenten. Sie berücksichtigen alle, dass sich die Zukunft nicht vollständig planen lässt und beziehen Denk- und Handlungsweise der politischen Institutionen mit ein.

1.2 Gesamtkonzeption

1.2.1 Hauptelemente

Für das Funktionieren der politischen strategischen Steuerung bedarf es einer Konzeption, d.h. einer übergeordneten Ausgestaltung ihrer wesentlichen Elemente. Zu diesen wesentlichen Elementen zählen die Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente. Sie können kurz wie folgt beschrieben werden:

- *Inhalte* umschreiben die Gegenstände der Strategie. Es wird hier die Frage gestellt, was die Strategie bzw. was die Ziele sind.
- *Akteure* bilden die an der Strategieentwicklung beteiligten Personen. In der Regel sind das die politischen Behörden und die Führungskräfte und Mitarbeiter der Verwaltung.
- *Prozesse* stellen die Frage, wie Strategien oder Ziele zustande kommen oder auch wie Instrumente angewendet und entwickelt werden. Typische Phasen sind die Strategieentwicklung oder –formulierung, Umsetzung und Evaluierung.
- *Instrumente* bilden die Träger der strategischen Steuerung. Hier wird die Frage nach dem Womit gestellt.

Es ist Koordination und Abstimmung zwischen den genannten Elementen erforderlich. Fragen, die hier gestellt werden müssen, sind beispielsweise: Welche Akteure sind an der Strategieentwicklung in welcher Form beteiligt, welche Massnahmen werden mittels welcher Instrumente in welcher Abfolge durchgeführt, um verschiedene Akteure und deren Interessen angemessen zu berücksichtigen? Bei der Entwicklung wie auch bei der Überprüfung eines strategischen Steuerungssystems müssen im Sinne übergeordneter Überlegungen diese Fragen gestellt werden (Proeller, 2007, S. 9-11). Die Grundzüge der Konzeption der politischen strategischen Steuerung für eine Organisation im öffentlichen Sektor sollten sodann in einem Rechtserlass festgeschrieben sein.

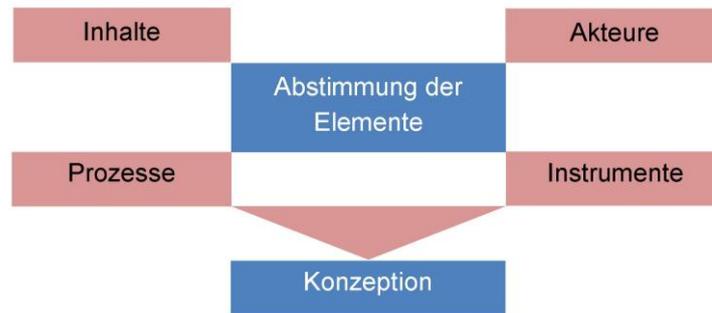


Abbildung 2: Konzeption der politischen strategischen Steuerung

Die Praxis in der Schweiz zeigt, dass, wenn über politische strategische Steuerung gesprochen wird, meist von den Instrumenten ausgegangen wird und die übrigen Elemente, also die Inhalte, Akteure und Prozesse bezogen auf diese behandelt werden. Als wichtig erweist sich, keines dieser Elemente zu vernachlässigen. Je nach dem kommt einem Element für den Erfolg der politischen strategischen Steuerung eine grössere oder kleinere Rolle zu.

1.2.2 Im Besonderen das Element der Instrumente

Im Zusammenhang mit der politischen strategischen Steuerung werden zwischen Instrumenten der strategischen Analyse, Planung und Umsetzung unterschieden. Diese Instrumentenkategorien lassen sich wie folgt umschreiben (Schedler & Siegel, 2005, S. 183 u. 184):

- *Analyseinstrumente* dienen dazu, Informationen und Wissen zu generieren, die für strategische Entscheidungen erforderlich sind. Sie sprechen die inhaltliche Dimension der strategischen Steuerung an und helfen die Frage zu beantworten, was die Strategie bzw. die Ziele für die Zukunft sein sollen. Zu den wesentlichen Analyseinstrumenten zählen die Umsystem- und Umweltanalyse, die SWOT-Analyse, die Portfolioanalyse sowie Evaluationen.
- *Planungsinstrumente* haben den Zweck, die Formulierung von Absichten zu unterstützen, diese Absichten zu kommunizieren und ihnen Verbindlichkeit zu verleihen. Sie dienen dazu, die durch die strategische Analyse gewonnenen Empfehlungen und Entwicklungsmöglichkeiten zu konkretisieren bzw. deren praktische Umsetzung zu planen. Als besonders wirkungsvolle Instrumente werden hier einerseits Leitbild sowie andererseits das Legislaturprogramm und die integrierte Aufgaben und Finanzplanung genannt.
- *Umsetzungsinstrumente* dienen der Realisierung der Absichten und der Durchführung der Massnahmen. Sie beziehen sich auf das konkrete Verwaltungshandeln. Instrumente hierfür sind die Leistungs- bzw. Zielvereinbarungen mit Verwaltungsstellen und Mitarbeitenden.

1.3 Ansätze von Konzepten der politischen strategischen Steuerung

1.3.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)

Politische strategische Steuerung wird in der Schweiz regelmässig im Kontext der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) diskutiert. Auch wenn nicht ausdrücklich als politisch strategisches Steuerungskonzept bezeichnet, kommt WOV einem solchen praktisch doch sehr nah, selbst wenn es nicht alle erwähnten konzeptionellen Elemente im gleichen Masse integriert (Proeller, 2007, S. 22 u. 25). Es kann deshalb als Orientierung für die konkrete Ausgestaltung einer politischen strategischen Steuerung dienen, insbesondere hinsichtlich der Steuerungsinstrumente. Diese sind unter WOV besonders weit entwickelt. Wesentliche Merkmale von WOV sind weiter die Forderung nach der Trennung der politischen Führung von der betrieblichen Führung und die Gewährung von mehr Verwaltungsautonomie, insbesondere durch flachere Strukturen, mehr Auslagerungen und Globalbudgets. Die Steuerung ist dabei konsequent ausgerichtet auf Leistungen und Wirkungen anhand von Zielvorgaben für die Verwaltung. WOV bildete sich aus dem New Public Management (NPM) heraus, das in den 1980er Jahren im angelsächsischen Raum entwickelt wurde. In der Schweiz fand NPM in einer ursprünglichen Form wenig Anklang, da in ihm die speziellen schweizerischen Gegebenheiten und Bedürfnisse nicht aufgegriffen wurden. WOV entwickelte NPM zu einem schweizerischen Steuerungs- und Führungsmodell weiter. Es wird heute in entsprechenden Reformprojekten im Bund und in der Mehrheit der Kantone in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung recht erfolgreich umgesetzt (Steiner et al., 2008, S. 13 u. 14; Lienhard, 2005, S. 63).

1.3.2 Steuerungskreislauf

Besonders betont WOV, dass der Steuerungsprozess im öffentlichen Bereich als ständiger Regelkreis zu verstehen ist (Grünenfelder, 1997, S. 46 u. 47). Parlament, Regierung und Verwaltung setzen danach auf ihrer Ebene stufengerechte Wirkungs- und Leistungsziele, sorgen bei der Verwaltung für deren Umsetzung, überprüfen die Zielerreichung und treffen nötigenfalls Umlenkungsmassnahmen. Diese Aufgaben werden modellhaft zwei Steuerungskreisen zugeordnet, einem politischen und einem betrieblichen. Die Hauptfunktion der politischen Steuerung ist die Zieldefinition zur längerfristigen strategischen Staatsführung. Die betriebliche Steuerung bezieht sich auf die Umsetzung der politischen Vorgaben durch die Verwaltung. Die widersprüchlichen Handlungslogiken von Politik und Verwaltung, die zu Konflikten bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien führen können, sind durch ein überlappendes Feld dargestellt. Der Regierung kommt aufgrund ihrer Schnittstellenfunktion die Rolle zu, Missverständnisse zwischen Verwaltung und Politik zu bereinigen (Lienhard, 2005, S. 246; Brühlmeier et al., 2001, S. 20 u. S. 37; Bolz & Lienhard, 2001, S. 25).

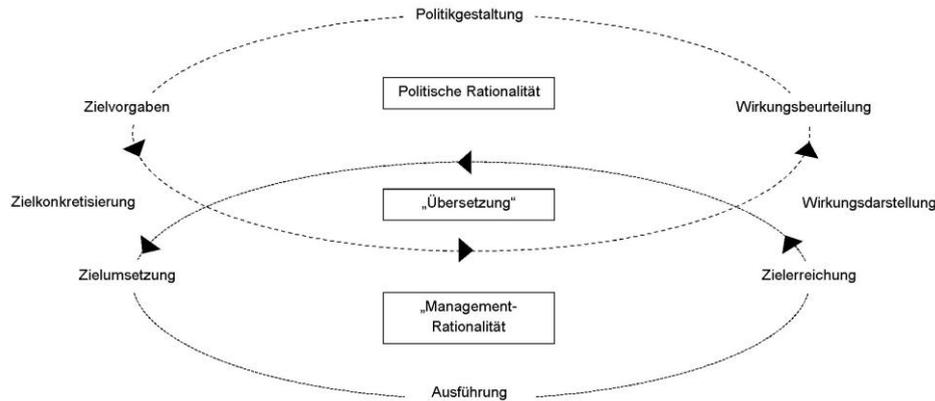


Abbildung 3: Politischer-administrativer Steuerungskreislauf mit politischer und betrieblicher Rationalität

Der dargestellte politisch-administrative Steuerungskreislauf nach WOV lässt sich als Modell auch allgemein der politischen strategischen Steuerung zu Grunde legen. Auch diese will ergebnisorientiert sein. Zudem berücksichtigt sie die beschränkte Planbarkeit aufgrund verschiedener aufeinander treffender Rationalitäten. Das Besondere am Steuerungskreislauf im WOV ist, dass darin Rechnungs- und Informationssysteme ausgestaltet werden, die über Leistungs- und Wirkungsdaten Auskunft geben, die sich für die Vornahme von Korrekturmaßnahmen nützen lassen (Ritz & Sinelli, 2013, S. 354). Es wird diesbezüglich auch von Performance Management gesprochen.

1.3.3 Weitere Ansätze

Es gibt verschiedene weitere theoretische Ansätze zur politischen strategischen Steuerung. Eine allgemein anerkannte Lösung existiert jedoch nicht. Oft überwiegt die Prozessorientierung oder die Instrumentenorientierung. Ein besonders einflussreicher Ansatz strategischen Managements stammt von John M. Bryson. Dieser beschreibt das Vorgehen der Strategiefindung anhand eines zehnstufigen Planungsmodells. Der Ansatz von Bryson lässt sich eher als inhalt- und prozessorientiert bezeichnen (Schedler & Siegel, 2005, S. 99-101 u. S. 40-44). Da in der vorliegenden Arbeit der Fokus auf dem konzeptionellen Element der Instrumente liegt, wird auf das Planungsmodell nach Bryson nicht mehr weiter eingegangen. Dessen Beizug erweist sich dann als zweckmässig, wenn es um die Entwicklung der Prozesse und Inhalte von Strategien geht.

1.4 Relevanz

Die ursprünglich bürokratisch strukturierte Verwaltung, die auf das sogenannte Bürokratiemodell des deutschen Soziologen Max Weber zurückgeht und sich unter anderem durch Kompetenzordnung und vorgegebene Abläufe charakterisierte, sah sich in den vergangenen Jahren vermehrter Kritik ausgesetzt, obwohl es wesentlich zur Etablierung liberaler und de-

mokratischer Werte beitrug. Dies zeigt sich auch heute im allgemeinen Sprachgebrauch, wo Bürokratie in erster Linie nur als Ausdruck für die negativen Merkmale der Verwaltung verstanden wird. Die Gesellschaft verlangt heute vom öffentlichen Sektor pragmatisches Reagieren und angesichts knapperen Ressourcen eine stärkere Orientierung an den Grundsätzen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, was beim Bürokratiemodell weniger im Vordergrund steht (Thom & Ritz, 2008, S. 3-12; Bolz & Lienhard, 2001, S. 15). Strategisches Management unterstützt diese Forderung, insbesondere wird der Blick der Entscheidungsträger auf längerfristige Zusammenhänge gelenkt, was eine aktivere Steuerung bzw. eine bewusstere Priorisierung der knappen Ressourcen erlaubt (Bichsel & Kettiger, 2011, S. 22).

2 Idealtypisches Instrumentarium der politischen strategischen Steuerung für eine Regierung

Hier werden die typischen Instrumente der politischen strategischen Steuerung der Exekutive vertieft im Einzelnen behandelt. In der Realität existieren diese Instrumente in verschiedenen Ausprägungen. Die Ausführungen folgen einer Ausgestaltung, wie sie idealerweise sein könnte. Zuerst werden allgemein die vier Steuerungsschienen dargestellt. Anschliessend erfolgen Erläuterungen zur Rolle der Regierung. Zuletzt werden sämtliche Steuerungsinstrumente integriert in einen Steuerungskreislauf und tabellarisch im Überblick aufgezeigt.

2.1 Vier Schienen der Steuerung

Hinsichtlich der staatlichen Steuerung lassen sich vier Steuerungsschienen unterscheiden (Brühlmeier et al., 2001, S. 95 u. 96; Schedler & Proeller, 2011, S. 162):

- *Normative Steuerungsschiene*; sie legt auf unbeschränkte Frist die staatlichen Aufgaben sowie die Grundsätze der Aufgabenerfüllung fest. Normative Steuerung erfolgt über das Instrument der Rechtsetzung durch Verfassung, Gesetz und Verordnung.
- *Steuerungsschiene der Planung*; sie ist auf die zukünftige Entwicklung ausgerichtet und umfasst einen Zeitraum von 4 bis 12 Jahren. Hier kann unterschieden werden zwischen langfristigen und mittelfristigen Planungen, wobei letztere im Vordergrund stehen. Instrumente sind Leitbilder, Aufgaben- und Finanzplan sowie Sachplanungen.
- *Steuerungsschiene der Budgetierung*; sie dient der jährlichen bzw. kurzfristigen Planung. Auf ihr lassen sich die übergeordneten Planungen konkretisieren und verwirklichen. Instrument ist das Budget bzw. Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung.
- *Steuerungsschiene der Kontrakte*; über sie wird die Verwaltungsführungsfunktion wahrgenommen. Instrumente bilden Leistungs- und Zielvereinbarungen. In der traditionellen Verwaltungsführung erfolgt die Steuerung stärker mittels Weisungen und nicht kontraktbasiert.

Bei allen Steuerungsschienen steht der Planungsseite jeweils die Kontrolle der Ergebnisse gegenüber. Die damit verbundenen Instrumente gewährleisten die Überprüfung der Zielerreichung. Dies wiederum ermöglicht das Treffen von Umlenkungsmassnahmen bzw. die Auslösung von Lernprozessen innerhalb der Organisation, als einem wichtigen Merkmal strategischen Managements. Die Ergebniskontrolle geschieht in erster Linie in Form von Berichterstattungen. Herausforderung bildet die stufengerechte Reduktion der grossen Fülle von Informationen auf das Wesentliche und damit die Vermeidung von Datenfriedhöfen (Ritz & Sinelli, 2013, S. 363 u. 364).

Bis auf die Kontrakte sind alle Steuerungsschienen politisch strategischer Natur. Weniger ausgeprägte politische strategische Steuerung weist vor allem regelmässig hinsichtlich der mittelfristigen Planungsschiene Defizite auf. Um überhaupt effektiv steuernd Einfluss nehmen zu können, ist aber gerade diese Perspektive unerlässlich. Staatliche Handlungen sind nicht selten erst nach Jahren wirksam. Diesbezügliche Ziele, Massnahmen oder das Ergebnis von Beurteilungen lassen sich im Budget bzw. dessen Beratung nicht geeignet abbilden oder dis-

kutieren (Summermatter, 2013, S. 612 u. 613). Die mittelfristige Planungsschiene ist als die klassische Schiene der politischen strategischen Steuerung anzusehen.

2.2 Rolle der Regierung

Kernfunktionen der Regierung stellen die Staatsleitung, Verwaltungsführung, Rechtsetzung, Wahl und die verwaltungsinterne Rechtspflege dar (Lienhard, 2005, S. 351 u. 352). Die Exekutive nimmt somit Steuerungsaufgaben auf allen vier Steuerungsschienen des Staates wahr. Wesensgemäss kommt ihr aber für die Planungsschiene, einschliesslich der kurzfristigen Budgetierungsschiene, die Hauptzuständigkeit zu. Dies folgt bereits aus der Führungsverantwortung der Regierung, die verlangt, Ziele zu bestimmen und vorzugeben. Die Regierung ist zudem primär fähig, sorgfältig zu planen, da ihr mit der Verwaltung, das entsprechende Fachpersonal zur Verfügung steht. Sie bildet im Steuerungskreislauf die Schnittstelle zwischen der politisch-strategischen und der operativen Ebene. Ihre Aufgabe ist im Wesentlichen die Zielhierarchie im Staat, die von den Staatszielen und –aufgaben über die Legislaturziele bis zu den Jahreszielen der Departemente reicht, möglichst kohärent zu gestalten (Brühlmeier et al., 2001, S. 135). In diesem Bereich ist auch der Lenkungseffekt am Grössten. Der Exekutive kommt somit die einflussreichste Rolle in der politischen strategischen Steuerung zu. Für die erfolgreiche Erfüllung wird es infolge der auf Konkordanz beruhenden Staatsorganisation der Schweiz allerdings als wesentlich erachtet, dass es der Regierung als Kollegialbehörde gelingt, eine gemeinsame strategische Perspektive zu entwickeln, und diese von oben, also top down, an die Verwaltung als verbindliche Vorgabe für die zukünftige Ausrichtung weiterzugeben (PVK, 2009, S. 47). Die Regierung ist zwar auch an der Rechtsetzung beteiligt. Die normative Steuerungsschiene wird aber in erster Linie als klassische Kompetenz von Volk und Parlament betrachtet (Brühlmeier et al., 2001, S. 128).

2.3 Steuerungsinstrumente im Einzelnen

2.3.1 Umsystem- oder Umweltanalyse etc.

Als wesentliches Analyseinstrument gilt die Umsystem- oder Umweltanalyse. Öffentliche Institutionen stehen in Beziehung zu verschiedenen Gruppen in ihrem Umfeld. Dieses Verhältnis und die damit zusammenhängenden Einflussfaktoren haben massgeblichen Einfluss auf die Zielerreichung. Im Rahmen des politischen strategischen Managements erweist sich daher die Analyse des Umfeldes als Voraussetzung für die Definition der Ziele. Die Umsystemanalyse sollte sich dabei nicht nur auf das engere Umfeld konzentrieren, sondern umfassende Trends berücksichtigen, die sich auf den öffentlichen Sektor auswirken könnten. Zu den wesentlichen Bereichen, die sie berücksichtigen sollte, zählen rechtlich-politische, technologische, sozio-kulturelle und wirtschaftliche Entwicklungen bei den unterschiedlichen Anspruchsgruppen in der Gesellschaft. Weitere wichtige Analyseinstrumente stellen die SWOT-Analyse und die Portfolio-Analyse dar. Kurz zusammengefasst dient die SWOT-Analyse dazu, Stärken und Schwächen bzw. Chancen und Risiken einer Organisation festzustellen und im Rahmen der strategischen Steuerung zu maximieren bzw. zu minimieren. Die Portfolio-

Analyse eignet sich für die Entwicklung strategischer Leitlinien hinsichtlich der verschiedenen Aufgabenfelder einer öffentlichen Institution (Thom & Ritz, 2008, S. 59-61).

2.3.2 Gesetzgebung

Die Gesetzgebung dient in erster Linie Parlament und Volk zur Steuerung des Gemeinwesens in Form des Erlasses von grundsätzlich unbefristeten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen. Als erlassvorbereitende Instanz im Gesetzgebungsverfahren kann der Regierung dennoch eine wichtige Funktion zukommen, indem sie dafür sorgt, dass Erlasse vorgelegt werden, die den Anforderungen einer politischen strategischen Steuerung gerecht werden. Im Vordergrund stehen hier Ziel- und Zwecknormen, offene Regelungen sowie Versuchsnormen. Mit ihnen lassen sich Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte Steuerung schaffen. Durch die Delegation der Regelung der Ausführungsbestimmungen sowie der Organisationskompetenz auf Regierungs- bzw. Verordnungsstufe kann zusätzlicher Steuerungsspielraum für die Exekutive geschaffen werden. Mit der Möglichkeit des Erlasses von Versuchsregelungen (experimentelles Recht) kann die Innovations- bzw. Problemlösungsfähigkeit sodann erhöht werden. Auf der normativen Steuerungsschiene gilt es darauf zu achten, dass infolge allzu offener Regelungen kein Konflikt mit dem Legalitätsprinzip entsteht (Lienhard, 2005, S. 356).

2.3.3 Politisches Leitbild

Das politische Leitbild deckt den Zeithorizont von 8 bis 12 Jahren ab und bildet das langfristige Planungsinstrument. Es gewährleistet die Kontinuität der Planung über einen längeren Zeitraum hinweg. Mit den mittelfristigen Planungsinstrumenten ist eine derart weit in die Zukunft reichende Vorstellung nicht darstellbar, zumal sich diese in der Regel auf eine Legislaturperiode von 4 Jahren beschränken. Die strategische Steuerungsfähigkeit lässt sich durch den Erlass eines Leitbildes sicherlich erhöhen. Dafür müssen allerdings in dieses neben allgemeinen Vorstellungen in ausgewählten Politik- und Aufgabenbereichen auch einigermaßen konkrete Angaben einfließen hinsichtlich der für die Verwirklichung erforderlichen Massnahmen und deren Finanzierung. Teilweise werden nur separate Leitbilder für einzelne Politikbereiche oder innengerichtete Organisationsleitbilder erlassen. Letztere betreffen das Verständnis einer Organisationseinheit und sind in der Regel auf Verwaltungsstufe zu finden (Verhaltenskodex etc.). Politische Leitbilder sind nach aussen gerichtet und haben allfällige besondere Leitbilder zu integrieren (Brühlmeier et al., 2001, S. 112; Lienhard, 2005, S. 280 u. 281).

Hauptschwäche dieses Instrumentes ist der erwähnte mangelnde Konkretisierungsgrad aufgrund von oftmals gänzlich fehlenden Hinweisen zu den vorgesehenen Massnahmen und den erforderlichen Ressourcen. Leitbilder werden deshalb zum Teil auch als Planungsgrundlagen und nicht als Planungsinstrumente bezeichnet, zumal sie nicht ausreichend verbindlich sind. Eine weitere Problematik der Langfristplanung bildet sodann, dass eine neubesetzte Regierung nach Ablauf einer Legislaturperiode von vier Jahren die Schwerpunkte eventuell anders setzen möchte. Dieses an sich legitime Interesse kann dazu führen, dass die praktische Bedeutung eines Leitbildes zusätzlich gehemmt wird (Brühlmeier et al., 2001, S. 112; Lienhard,

2005, S. 280 u. 281). Schliesslich fragt sich auch, ob die sich schnell wandelnden Verhältnisse und die wachsenden Ansprüche an die Flexibilität nicht ebenfalls gegen die Verfassung von Leitbildern sprechen. Ein in jeder Richtung auslegbares Leitbild erweist sich als genauso bedeutungslos, wie ein Leitbild, das nicht eingehalten wird. In einem guten Leitbild gelingt es der Regierung sich bzw. dem Kanton ein erkennbares bleibendes Gesicht zu geben.

2.3.4 Legislaturprogramm

Das Legislaturprogramm stellt zusammen mit dem Aufgaben- und Finanzplan das mittelfristige Planungsinstrumentarium der politischen strategischen Steuerung dar. Das Legislaturprogramm erstreckt sich in der Regel über einen Zeithorizont von vier Jahren. Idealerweise zeichnet sich dieses Instrument durch folgende Merkmale aus (Brühlmeier et al., 2001, S. 115; Lienhard, 2005, S. 281-284):

- Setzung von politischen Schwerpunkten nach vorgängig erfolgter Lageanalyse in Form von politischen Zielen in ausgewählten Aufgabenbereichen, wobei auch eine Zuordnung nach Politikbereichen oder nach Departementen erfolgen kann;
- Formulierung der Schwerpunktziele als Wirkungsziele, d.h. Umschreibung der in der Planungsperiode zu erreichenden Wirkungen sowie der hierfür erforderlichen Massnahmen unter Festlegung von Prioritäten;
- Darstellung der für die geplanten vorgesehenen Massnahmen benötigten Ressourcen und deren Finanzierung sowie des Rechtsetzungsprogramms;
- Vernetzung mit den anderen Planungsinstrumenten, insbesondere mit dem politischen Leitbild, dem Aufgaben- und Finanzplan sowie mit dem Budget bzw. der Jahresplanung.

Bestehende Legislaturprogramme geben oftmals einen Überblick über geplante Vorhaben, ohne zugleich die finanziellen Auswirkungen aufzuzeigen. Im Weiteren werden häufig lediglich die vorgesehenen Massnahmen und nicht auch die damit zu erzielenden Wirkungen umschrieben. Auch die fehlende Verknüpfung mit anderen Planungsinstrumenten lassen sich als typische Mängel feststellen, ebenso die fehlende Schwerpunktbildung (Lienhard, 2005, S. 281 u. 282).

2.3.5 Aufgaben- und Finanzplan (AFP)

Der Aufgaben- und Finanzplan stellt eine Konkretisierung des Legislaturprogramms dar und enthält die mittelfristige Planung der weiteren Verwaltungsaufgaben. Finanzpläne im herkömmlichen Sinn enthalten oft lediglich Angaben über die Finanzentwicklung. Eine ganzheitliche mittelfristige Planung zeichnet sich aber auch durch Informationen zu den Aufgaben aus. Das Instrument des Aufgaben- und Finanzplans enthält Angaben zu beiden Planungskategorien und verknüpft diese zugleich. Man spricht deshalb in vorliegendem Zusammenhang auch von integrierter Aufgaben- und Finanzplanung. Ein Aufgaben- und Finanzplan zeichnet sich idealerweise durch folgende Merkmale aus (Brühlmeier et al., 2001, S. 117; Lienhard, 2005, S. 284-286):

- Flächendeckende Darstellung aller Aufgaben mit den geplanten Massnahmen bzw. den bezweckten Wirkungen sowie den dafür vorgesehenen Ressourcen;
- Aufzeigen der Entwicklung der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung sowie der wichtigsten Kennzahlen des Haushalts und der Finanzierung;
- Bemerkungen zu besonderen Problemen und vorgesehene Korrekturmassnahmen;
- Vernetzung mit den anderen Planungsinstrumenten, insbesondere mit dem politischen Leitbild, dem Legislaturprogramm sowie mit dem Budget bzw. der Jahresplanung.

Der Aufgaben- und Finanzplan umfasst idealerweise die Planung der jeweils kommenden vier Jahre und wird jährlich rollend aktualisiert.

2.3.6 Zusammenspiel der mittelfristigen Planungsinstrumente

Im Aufgaben- und Finanzplan erfolgt die Planung der Umsetzung der im Legislaturprogramm der Regierung definierten Schwerpunkte. Die beiden Instrumente sind lose gekoppelt, indem im ersten Jahr eine Übereinstimmung der Zielsetzungen erwartet wird, in den Folgejahren jedoch Anpassungen im Finanz- und Aufgabenplan durchaus Abweichungen vom Legislaturprogramm möglich machen. Der Aufgaben- und Finanzplan gibt Auskunft über die Ist-Entwicklung, die sich abzeichnet, wenn keine besonderen Massnahmen ergriffen werden. Aus der Kombination von Legislaturplan und Aufgaben- und Finanzplan ergibt sich die mittelfristige Planung (Summermatter, 2013, S. 613 u. 614; Schedler et al., 2010, S. 14 u. 15).

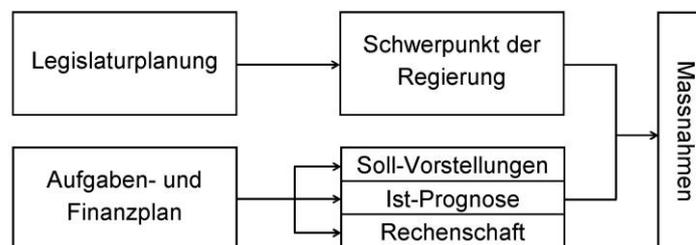


Abbildung 4: Module und Inhalte der mittelfristigen Planung

Hauptzweck dieser Art der Planung ist nicht eine möglichst perfekte Planung aller staatlichen Aktivitäten, wie dies früher mit den totalplanerischen Ansätzen angestrebt wurde. Das Legislaturprogramm dient vielmehr auch der visionären politischen Profilbildung. Die Bindung der Regierung im Aufgaben- und Finanzplan nur für das beschlossene Budgetjahr erlaubt sodann politische Neuorientierungen für die darüber hinausgehenden Jahre. Die politische Rationalität bzw. das Unbestimmbare lässt sich auf diese Weise im Planungsprozess in einem hohen Grad miteinbeziehen (Summermatter, 2013, S. 613 u. 614; Schedler et al., 2010, S. 15). Vom zeitlichen Zusammenspiel her geht der Aufgaben- und Finanzplan dabei in jedem Jahr der Legislaturperiode rollend auf die Vorgaben, die das Legislaturprogramm macht, ein und weist insbesondere auf allfällige Abweichungen hin.

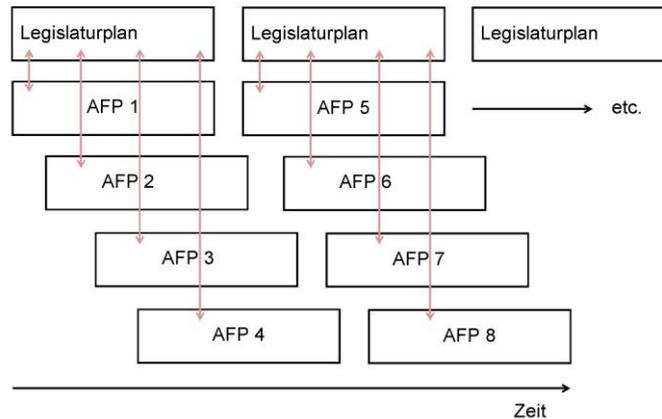


Abbildung 5: Zusammenspiel von Legislaturprogramm und Aufgaben- und Finanzplan

Neben der dargestellten Planungsfunktion werden das Legislaturprogramm und der Aufgaben- und Finanzplan auch als Plattformen der Kommunikation verstanden, die es erlauben der Öffentlichkeit und dem Parlament die Ziele der Regierung näher zu bringen. Hier können Ziele adressiert und auf die politische Agenda gesetzt werden. Legislaturprogramm und Aufgaben- und Finanzplan bilden somit Redeinstrumente oder auch eine Knetmasse die es der Regierung relativ konkret erlauben, zusammen mit den anderen Akteuren einen Blick über die Jährlichkeit hinaus in den weiteren Raum zu werfen (Ritz & Sinelli, 2013, S. 362; Schedler et al., 2010, S. 14).

2.3.7 Sachplanungen

Bei den bisher dargestellten Instrumenten der Planungsschiene handelt es sich um solche der Gesamtplanung. Auf Regierungsebene stellen aber auch Sachplanungen wichtige Instrumente dar. Ihr Vorteil ist unbestrittenermassen der hohe Konkretisierungsgrad. Sie beziehen sich auf ein bestimmtes Projekt, weshalb sich Massnahmen und Ressourcen einfacher definieren und miteinander verknüpfen lassen. Als Gefahr erweist sich, dass die Einbettung in den Gesamtkontext der staatlichen Tätigkeiten ungenügend erfolgt und es deshalb zu einer ungewollten Priorisierung der Sachplanung kommt. Wesentlich ist folglich, dass diese Steuerungsinstrumente sorgfältig auf die Gesamtplanung abgestimmt bzw. darin erwähnt werden (Lienhard, 2005, S. 357).

2.3.8 Budgetierung

Die Budgetierungsschiene dient der kurzfristigen jährlichen Steuerung. In der traditionellen Steuerung beinhaltet sie den Voranschlag bzw. die Jahresplanung und fokussiert auf die sogenannten Inputs, also die Ressourcen, mit denen der Staat seine Aufgaben erfüllt, und nicht auf die sogenannten Outputs, also die Leistungen, die sie für die Gemeinschaft herstellt. In der politischen strategischen Steuerung steht die erfolgsorientierte zukünftige Entwicklung der Organisation im Vordergrund. Dies erfordert auf der Budgetierungsschiene Veränderungen in

Richtung einer leistungsbezogenen und prospektiven Budgetierung (Summermatter, 2013, S. 610-612).

Anstatt die Art der Verwendung über die Ausgaben- bzw. Aufwandarten (Personal, Material, Fahrzeuge etc.) zu definieren wie bei der herkömmlichen Input-Budgetierung werden in Leistungsbudgets Ressourcen an Funktionen bzw. Aufgaben (z.B. sicherheitspolizeiliche, verkehrspolizeiliche und kriminalpolizeiliche Aufgaben der Kantonspolizei) gebunden. Solche Leistungsbudgets ermöglichen es über die finanzielle Steuerung hinaus, einen verstärkten Einfluss auf die Leistungserbringung zu nehmen. Leistungsbudgets werden im Sprachgebrauch unzutreffenderweise oft mit Globalbudgets gleichgesetzt. Leistungsbudgets zeichnen sich durch die Spezifikation der Kredite an den Leistungen aus. Als Globalbudget wird primär die Mittelgewährung auf einem höheren Abstraktionsniveau verstanden, d.h. mehrere Kreditpositionen einer Organisation werden zusammengefasst, was einen flexibleren Mitteleinsatz durch die Verwaltung ermöglicht (Summermatter, 2013, S. 610 u. 611).

Die herkömmliche Budgetierung basiert unabhängig davon, ob Input- oder Leistungsbudgets auf dem Rechnungsabschluss des Vorjahres. Die Vorjahreszahlen sind dabei Grundlage für die Budgetentwürfe. Bei der prospektiven Budgetierung basieren die Budgetrichtlinien primär auf den Daten der Aufgaben- und Finanzplanung. Damit wird die mittelfristige Planung zur Grundlage des jährlichen Budgets, was ihre Bedeutung erhöht. Das Budget bildet im Ergebnis das jeweils erste aktuelle Jahr des rollenden Aufgaben- und Finanzplans und lässt sich somit gemeinsam mit diesem in einem Dokument integrieren (Summermatter, 2013, S. 612; Schedler et al., 2010, S. 30 u. 31).

2.3.9 Kontraktmanagement (Leistungs- oder Zielvereinbarungen)

Die Umsetzung der Vorgaben der politischen strategischen Steuerung auf der betrieblichen Ebene, also in der Verwaltung, erfolgt, indem Leistungs- oder Zielvereinbarungen für einen bestimmten Zeitraum auf allen Hierarchiestufen der Verwaltung geschlossen werden. Sie dienen dazu, die übergeordneten Ziele der politischen Führung, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel zu operationalisieren (Lienhard, 2005, S. 357; Schedler & Proeller, 2011, S. 166 u. 167). Es handelt sich bei den Kontrakten nicht um Verträge im Rechtssinne, sondern um weisungsähnliche, im Sinne eines kooperativen Führungsstils partnerschaftlich erarbeitete interne Leistungs- bzw. Zielvorgaben. Mittels Leistungs- oder Zielvereinbarung lassen sich die politischen Vorgaben gegenüber der Verwaltung kommunizieren und in konkrete Aufträge übersetzen (Bolz & Lienhard, 2001, S. 27). Durch verstärkte kooperative Vorgehensweise auf der betrieblichen Ebene wird einerseits das Einfließen des Fachwissens der Verwaltung sichergestellt, andererseits deren Mitverantwortung für das Ergebnis verdeutlicht. Das Kontraktmanagement ist als betriebliches Steuerungsinstrument zu klassifizieren. Es wird hier der Vollständigkeit halber erwähnt.

2.3.10 Berichterstattung

Die Berichterstattung dient der Ergebniskontrolle. Sie erfolgt in der Regel auf der politischen Ebene mittels der Instrumente des Jahresberichts der Regierung und der jährlichen Staats-

rechnung. Die Aussagekraft dieser Instrumente lässt sich fördern, wenn die jährliche Staatsrechnung und der Jahresbericht des Regierungsrats im Sinne eines Jahresberichts mit Jahresrechnung zu einem Instrument ergänzt werden und der Jahresbericht konsequent Auskunft über die Erreichung der in der Planung festgelegten Ziele gibt. Dadurch wäre es möglich, eine integrierte Sicht auf die Aufgaben und Finanzen zu gewinnen und die Planungsseite mit der Leistungsseite zu verknüpfen. Auf die Instrumente der Ergebniskontrolle auf der betrieblichen Ebene wird vorliegend nicht weiter eingegangen. Sie lassen sich unter dem Begriff des Controllings subsumieren, wozu unter anderem das Finanz-, Personal-, Projekt- und Qualitätscontrolling gehören (Ritz & Sinelli, 2013, S. 363-365).

2.4 Zusammenfassung

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen lassen sich die Instrumente der politischen strategischen Steuerung des Regierungsrates integriert in den Steuerungskreislauf zusammenfassend wie folgt darstellen:

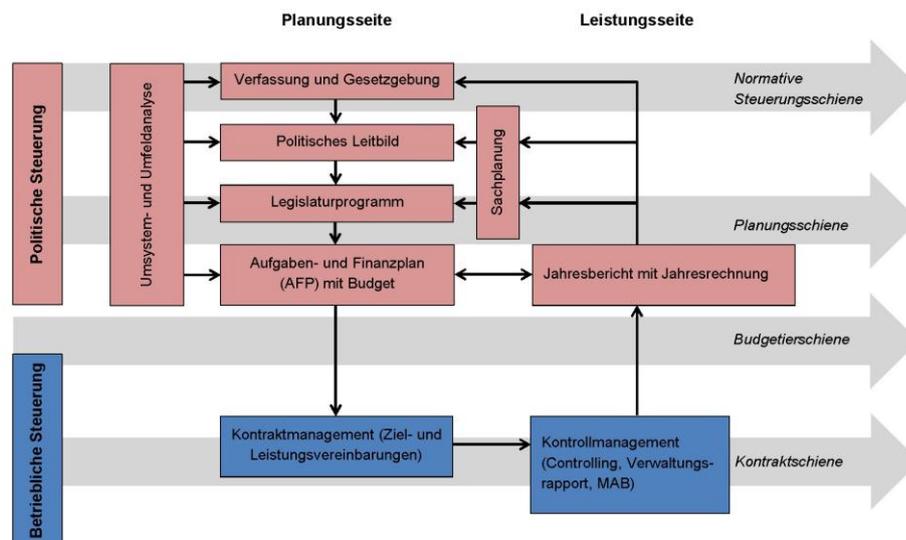


Abbildung 6: Steuerungskreislauf mit Steuerungsinstrumenten

Die wesentlichen Merkmale der aufgezeigten Instrumente der politischen strategischen Steuerung des Regierungsrates finden sich in der nachfolgenden Liste im Überblick zusammengestellt:

Idealtypisches Instrumentarium	Steuerungsschiene	Zeithorizont	Wichtigste Merkmale
Umsystem oder Umfeldanalyse etc.	Grundlage für Planung	Mittel- bis langfristig: 4 bis 12 Jahre	– Berücksichtigung rechtlich-politischer, technologischer, soziokultureller und wirtschaftlicher Entwicklungen in der Gesellschaft als Grundlage für die strategische Planung.
Gesetzgebung	Normierung	Grundsätzlich unbefristet mit Ausnahme von experimentellem Recht	– Ziel- und Zwecknormen und offene Formulierungen um Ermessenspielraum im Einzelfall zu erhöhen. – Delegation von Ausführungs- und Organisationsbestimmungen an Exekutive. – Verwendung von experimentellem Recht.

Politisches Leitbild	Planung	Langfristig: 8 bis 12 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> – Integrierendes, erkennbares und nach aussen gerichtetes Gesamtprogramm der Regierung. – Nicht beliebig auslegbar. Angaben zu Massnahmen und Finanzierung.
Legislaturprogramm	Planung	Mittelfristig: 4 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> – Schwerpunktsetzung in ausgewählten Bereichen zur Bildung einer politischen Perspektive des Gesamtregierungsrates. in Form von Wirkungszielen. – Konkrete Angaben zu den Massnahmen, Ressourcen und Prioritäten sowie Indikatoren für die Messung). – Vernetzung mit anderen Steuerungsinstrumenten, insbesondere Koppelung mit dem AFP.
Aufgaben- und Finanzplanung	Planung	Mittelfristig: 4 Jahre, jährlich rollend	<ul style="list-style-type: none"> – Flächendeckende Darstellung der Aufgaben mit den geplanten Massnahmen und Ressourcen. – Aufzeigen der zukünftigen finanziellen Entwicklung und Bemerkungen zu Korrekturen des Legislaturprogramms. – Vernetzung mit anderen Steuerungsinstrumenten, insbesondere Koppelung mit dem Legislaturprogramm.
Sachplanung	Planung	Mittel- bis langfristig: 4 bis 12 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> – Auf ein bestimmtes Projekt bezogen. – Hoher Konkretisierungsgrad hinsichtlich Ziele, Wirkungen, Massnahmen und Ressourcen. – Keine Priorisierung gegenüber Gesamtplanung, sondern transparente Einbettung in diese.
Budget bzw. Jahresplanung	Budgetierung	Kurzfristig: 1 Jahr	<ul style="list-style-type: none"> – Leistungs- bzw. Outputbudgets (funktionale Gliederung des Kontenrahmens). – Prospektive Budgetierung (Budgetrichtlinien basieren primär auf Daten des AFP). – Globalbudgets.
Ziel- und Leistungsvereinbarung	Kontrakte	Kurz- bis mittelfristig: 1 bis 4 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> – Partnerschaftlich erarbeitete interne Leistungs- bzw. Zielvorgaben. – Operationalisierung der politischen strategischen Zielvorgaben.
Berichterstattung	Alle	Kurz- bis mittelfristig: 1 bis 4 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> – Jahresrechnung und Jahresbericht (und allfällige Berichte zur Umsetzung des Legislaturprogramms) integriert in ein Dokument. – Verknüpfung der Planungsseite mit der Leistungsseite konsequent entlang der für die Zielerreichung festgelegten Kriterien.

Tabelle 1: Steuerungsinstrumente mit wichtigsten Merkmalen im Überblick

3 Weitere konzeptionelle Aspekte

Zu berücksichtigen sind für das Funktionieren der politischen strategischen Steuerung, wie bereits dargestellt, neben den Instrumenten, insbesondere auch die Inhalte, die Akteure und die Prozesse. Auf diese Aspekte soll vorliegend nur kurz eingegangen werden. Neben der Regierung stellt in der Schweiz vor allem das Parlament einen wichtigen Akteur in der politischen strategischen Steuerung dar. Grund dafür bilden vor allem die diesem zukommende Budgetkompetenz sowie der Umstand, dass Regierung und Parlament im Konkordanzsystem oft unterschiedlicher Meinung sind. Dies anders als im Oppositionssystem, wo die Regierung auch die Mehrheit im Parlament hat und es so meist hinter sich weiss. Das Parlament nimmt so im Konkordanzsystem oft wesentlichen Einfluss auf die operative Regierungstätigkeit, anstatt sich entsprechend ihrer Oberaufsichtsfunktion an den mittel- und langfristig beabsichtigten Zielen zu orientieren, für welche die beantragten finanziellen Mitteln beantragt sind. Heute wird davon ausgegangen, dass verstärkte Kooperations- und Dialogbereitschaft zwischen den beiden politischen Behörden erforderlich sind, um solche Prozesse zu vermeiden, und regulative Vorgaben bzw. formelle Abgrenzungen alleine nicht mehr genügen. (Thom & Ritz, 2008, S. 46; PVK, 2009, S. 47; Lienhard et al, 2005, S. 116 u. 117; Nuspliger & Mäder, 2014, S. 531 ff. u. 550 f.).

Die Verwaltung bzw. deren Führungskräfte stellen ebenfalls wichtige Akteure in der politischen strategischen Steuerung dar. Die aufgezeigten Instrumente des Regierungsrates bilden zwar geeignete Gefässe, um Informationen darzustellen und zu transportieren. Diese sind aber in der richtigen Dichte und in der richtigen Form bereit zu stellen, was den frühzeitigen Einbezug des administrativen Fachpersonals erforderlich macht (PVK, 2009, S. 45 u. 47). Andernfalls basieren die Planungen auf unsicheren Grundlagen, die ihre Bedeutung schmälern. Eine weitere wichtige Rolle in der politischen strategischen Steuerung kann den Stabsstellen der Regierung zukommen. Indem sie die ihr zukommenden Koordinations- und Unterstützungsfunktionen bei der Aufbereitung der Steuerungsdaten verstärkt wahrnehmen, sind sie in der Lage, wesentlich zur Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive der Regierung als Kollegialbehörde beizutragen (PVK, 2009, S. 47).

Akteure	Kompetenzen
Legislative	Gesetzgebung, Oberaufsicht i.S. von – Beratung der Planung (Legislaturprogramm, AFP, Budget) – Kontrollen (Berichterstattung, Auskunft etc.)
Exekutive	Steuerung- und Aufsicht i.S. von – Gesetzgebung (Verordnungen) – Planungstätigkeit (Legislaturprogramm, AFP, Budget, Kontrakte) – Kontrollen (Berichterstattung, Controlling etc.)
Verwaltungsstellen	Operative Aufgaben – Vorbereitung der Planung – Personalführung – Vollzug und Kontrolle

Tabelle 2: Akteure und Kompetenzen

Bei den Inhalten geht es um den Gegenstand der Strategie. Diese sollen essentielle Themen bilden, denen eine besondere Bedeutung beigemessen wird, weil sie besondere Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung der Organisation haben können. Die Bestimmung dieser Inhalte hat dabei Teil eines umfassenden Strategieprozesses zu sein, der festlegt, wie die Strategien entwickelt bzw. formuliert und anschliessend organisatorisch sowie zeitlich umgesetzt werden. Dazu gehören letztlich auch die Bestimmung der Akteure, die am Strategieprozess teilnehmen und die Ausgestaltung der Instrumente. Es ist zudem darauf zu achten, sämtliche bestehenden Steuerungsaktivitäten möglichst umfassend in den strategischen Steuerungsprozess zu integrieren. Nicht selten wird dies vergessen, was zu parallel verlaufenden, als bürokratisch empfundenen Prozessen und zu Überinstrumentierung führt (Bichsel & Kettiger, 2011, S. 22).

4 Ist-Situation der politischen strategischen Steuerung durch den Regierungsrat im Kanton Glarus

Vorliegend wird auf die politische strategische Steuerung durch den Regierungsrat im Kanton Glarus eingegangen. Die Darstellung erfolgt aus zwei Perspektiven. Zuerst werden die rechtlichen Grundlagen analysiert und die bestehenden gesetzlichen Eckpfeiler der Konzeption der politischen strategischen Steuerung im Kanton Glarus geortet. Anschliessend wird deren Handhabung in der Wirklichkeit entlang des vorangehend dargestellten idealtypischen Steuerungsinstrumentariums geprüft. Hierzu wurden auch Gespräche mit ausgewählten Personen geführt. Nur kurz gestreift werden jeweils die weiteren wesentlichen Aspekte der politischen strategischen Steuerung, also die Inhalte, Akteure und Prozesse.

4.1 Rechtsgrundlagen

4.1.1 Kantonsverfassung (KV)

Art. 94 Abs. 1 KV hält fest, dass der Regierungsrat die leitende und die oberste vollziehende Behörde des Kantons ist. Angesprochen werden hier einerseits die Staatsleitungsfunktion und andererseits die Verwaltungsführungsfunktion. Die Absätze 2 und 3 von Art. 94 KV konkretisieren diese Funktionen. Insbesondere werden die Mitwirkung bei der Rechtsetzung, die Planung und Koordination des staatlichen Handelns und die Führung der kantonalen Verwaltung als Aufgaben des Regierungsrates erwähnt. Diesem kommen somit Steuerungskompetenzen auf sämtlichen klassischen Steuerungsschienen des Staates zu. Unter den Instrumenten, die der Exekutive typischerweise zur Wahrnehmung der Steuerung auf den verschiedenen Steuerungsschienen dienen, nennt die Verfassung explizit das Budget, die Jahresrechnung und den Finanzplan (Art. 100 Abs. 1 Bst. a KV) sowie die Rechtsetzung (Art. 99 KV). Art. 52 Abs. 1 KV verpflichtet den Kanton zudem den Haushalt nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Wirkungsorientierung und der Zielorientierung zu führen. In Art. 53 KV wird der wesentliche Inhalt des Budgets und der Jahresrechnung umschrieben.

Zusammenfassend ergibt sich, dass im Kanton Glarus die politische strategische Steuerung durch den Regierungsrat in der Verfassung zwar relativ grob, aber doch in einigen wesentlichen Aspekten umschrieben ist. Dem Regierungsrat ist die Staatsleitungsfunktion mit den damit einhergehenden Aufgaben, insbesondere der Planung des staatlichen Handelns übertragen. Ihm kommt folglich die zentrale Rolle in der politischen strategischen Steuerung zu. Auch finden einzelne Steuerungsinstrumente Erwähnung. Die Verfassung weist sodann weiteren Akteuren wichtige Rollen hinsichtlich der politischen strategischen Steuerung zu. So hat der Landrat gemäss Art. 90 Abs. 1 Bst. b KV das Budget festzusetzen, die Jahresrechnung zu prüfen und abzunehmen und den Finanzplan zu genehmigen. Des Weiteren ist er zuständig für die Prüfung und Genehmigung des Amtsberichts (Art. 90 Abs. 1 Bst. c KV). Die Leitung der Planung im Regierungsrat überträgt die Verfassung in Art. 96 Abs. 2 dem Landammann.

4.1.2. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) sowie – verordnung (RVOV)

Konkreter und zusammenhängender als in der Verfassung finden sich im Kanton Glarus Regelungen zur politischen strategischen Steuerung des Regierungsrates im RVOG. Aus dessen Art. 2 lässt sich einerseits herleiten, dass strategisches Handeln als Grundsatz der Regierungstätigkeit gilt. Danach wird der Regierungsrat verpflichtet, sich insbesondere für das Gemeinwohl einzusetzen und die Aufgaben gestützt auf Verfassung und Gesetz unter Beachtung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erfüllen. Sodann hält Art. 3 Abs. 1 RVOG fest, dass der Regierungsrat aufeinander abgestimmte Planungen seiner Tätigkeiten führt, die der Festlegung der strategischen Vorgaben sowie der Steuerung und Kontrolle bei der Umsetzung dienen. Die Planungen sollen Ziele und Prioritäten nennen und sind mit der Finanzplanung abzustimmen (Art. 3 Abs. 2 RVOG). Es ist vom Regierungsrat zudem gemäss Art. 3 Abs. 3 RVOG ein Legislaturprogramm zu erstellen und über dessen Umsetzung jeweils Bericht zu erstatten. Art. 24 Abs. 1 Bst. b RVOG verpflichtet zur periodischen Zielüberprüfung und entsprechenden Korrekturmassnahmen. Die Planungen müssen ein in sich geschlossenes Konzept ergeben (Landsgemeindememorial 2004, S. 61). Auf Verordnungsstufe wird konkretisierend festgelegt, dass gestützt auf das Legislaturprogramm vom Regierungsrat und abgestimmt darauf von den Departementen sowie der Staatskanzlei Jahresziele zu definieren sind (Art. 31 RVOV). Zur Steuerung der Zielerreichung hat gemäss Art. 32 RVOV ein Controlling zu erfolgen und ist gemäss Art. 36 RVOV ein Rechenschaftsbericht zu erstellen. Art. 30 Abs. 1 RVOV sieht vor, dass vom Regierungsrat der Departementssekretärenkonferenz Aufträge zu Planungsfragen erteilt werden können.

Damit lässt sich sagen, dass die politische strategische Steuerung des Regierungsrates im Sinne einer erfolgsorientierten Gestaltung der langfristigen Entwicklung des Kantons im RVOG und im RVOV in konzeptioneller Weise verankert ist. Dies zeigt sich deutlich in der Vorgabe zur Ausrichtung der Regierungstätigkeit an den Kriterien der Legalität, Legitimität, Effektivität und Effizienz. Dem Regierungsrat ist hierzu auch die Steuerungsschiene der Planung einschliesslich der Erfolgskontrolle zugewiesen. Als wichtige sowie miteinander abzustimmende Instrumente werden Legislaturprogramm und Finanzplan explizit genannt. Ein für die strategische Steuerung wesentliches Merkmal tritt in den erwähnten Erlassen ebenfalls deutlich zu Tage, nämlich dass der Planungsseite eine Leistungsseite gegenübersteht, die es hinsichtlich der Zielerreichung zu messen und bei Bedarf zu beeinflussen gilt. RVOG und RVOV definieren somit einen Steuerungskreislauf, wie er für die strategische Steuerung charakteristisch ist. Zu erwähnen bleibt vorliegend Art. 26 RVOG. Diese Regelung bildet die Rechtsgrundlage für die Einführung der Steuerung von Verwaltungseinheiten über Leistungsaufträge und Globalbudgets. Derzeit finden diese Instrumente in der Zentralverwaltung des Kantons Glarus keine Anwendung.

4.1.3 Finanzhaushaltsgesetz (FHG)

AFP, Budget sowie Jahresrechnung werden als wichtige Steuerungsinstrumente des Regierungsrates im Kanton Glarus ausführlich beschrieben. Gemäss Art. 12 bzw. Art. 16 FHG soll

der AFP der mittelfristigen und das Budget der kurzfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen dienen. Auf der normativen Steuerungsschiene werden vom FHG zudem Vorgaben zum Haushaltsgleichgewicht und zur Schuldenbegrenzung gemacht (Art. 34 ff.). Der AFP ist rollend, also jährlich für die kommenden vier Jahre zu erstellen (Art. 11 Abs. 1 FHG). Er will die mittelfristige Optik abbilden und ist im Gegensatz zum Budget nicht verbindlich (Detailkommentar FHG zu Art. 11 in Handbuch HRM 2). Als wesentlicher Punkt zu erwähnen ist weiter, dass gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. b FHG die Aufgabengebiete einschliesslich der Legislaturziele und die voraussichtliche Entwicklung der Leistungen im AFP abzubilden sind. Art. 20 normiert die Budgetierung bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

Als weiteren wichtigen Akteur in der politischen strategischen Steuerung neben dem Regierungsrat nennt das FHG den Landrat. Während es den Regierungsrat als zuständig für die Erstellung von Budget, AFP und Jahresrechnung bezeichnet, hat der Landrat Budget, AFP und Jahresrechnung zu genehmigen (Art. 11 Abs. 2 u. Art. 22 FHG). Der Landrat ist Budgetbehörde (Art. 15 Abs. 1 FHG). Gleich wie im RVOG und dem RVOV lassen sich auch dem FHG konzeptionelle Grundlagen für die politische strategische Steuerung des Regierungsrates entnehmen. Inhaltlich bestehen Überlappungen. Zum Verhältnis der beiden Erlasse kann gesagt werden, dass die Bestimmungen im FHG eher auf die technisch finanzielle Seite der Steuerung fokussieren, während im Organisationsrecht von Verwaltung und Regierung die politische Aufgabenplanung im Sinne des Policy-Making als zentrale Funktion der Exekutive im Vordergrund steht.

4.1.4 Fazit

Es lässt sich somit festhalten, dass in der glarnerischen Gesetzgebung wesentliche Eckpunkte einer politischen strategischen Steuerung verankert sind. Die relevanten Bestimmungen finden sich zwar etwas verstreut in vier verschiedenen Erlassen, die wichtigen Aspekte sind jedoch gesetzlich und teilweise auch auf Verfassungsstufe fixiert. Das Vorliegen eines ausreichend rechtlich abgestützten Grundkonzeptes der politischen strategischen Steuerung im Kanton Glarus kann folglich bejaht und dieses zugleich als gesetzgeberischer Auftrag zur Umsetzung interpretiert werden. Die Vorgabe politisch strategisch zu steuern, manifestiert sich durch die Nennung von Effektivität und Effizienz als wichtige Zielgrössen, die Unterscheidung zwischen kurz- und mittelfristiger Steuerung sowie die verlangte Verbindung der Finanz- mit der Sachplanung. Hierfür werden Instrumente bezeichnet. Eine nähere normative Spezifikation der politischen strategischen Steuerung erweist sich nicht als erforderlich. Die weitere Ausgestaltung hat bzw. kann im Rahmen der Umsetzung der politischen strategischen Steuerung auf Regierungsstufe mittels Verabschiedung eines Detailkonzepts erfolgen.

Keine näheren Bestimmungen lassen sich dem Gesetz zur längerfristigen Steuerung entnehmen. Das FHG erwähnt in Art. 8 Bst. i im Zusammenhang mit der Zielorientierung nur, dass die Finanzmittel auf der Basis der Legislaturziele und den darauf abgestimmten Leitbildern nachhaltig einzusetzen sind. Nicht ausdrücklich genannt sind im Gesetz auch die Analyseinstrumente. Sie lassen sich jedoch genauso wie die längerfristigen Steuerungsinstrumente als

im allgemeinen Planungsauftrag der Regierung miteinbezogen ansehen. Besonders zu erwähnen ist hinsichtlich der Rolle des Landrates, dass jener Legislaturprogramm und AFP zu genehmigen hat, diesen Planungsinstrumenten deswegen aber im Gegensatz zum Budget dennoch keine formelle Verbindlichkeit zukommt. Es erwies sich die blosser Unterbreitung von Legislaturplan und AFP an den Landrat „zur Kenntnisnahme“ daher wohl als adäquatere Regelung und würde auch der Staatsleitungsfunktion des Regierungsrates besser gerecht. In der Personalgesetzgebung finden sich sodann Bestimmungen zu den Zielvereinbarungen auf Mitarbeiterstufe. Hierauf wird vorliegend nicht weiter eingegangen, zumal es sich um Steuerungsinstrumente auf operativer Stufe handelt. Keine spezifischen Regelungen zur politischen strategischen Steuerung finden sich in der Landratsverordnung.

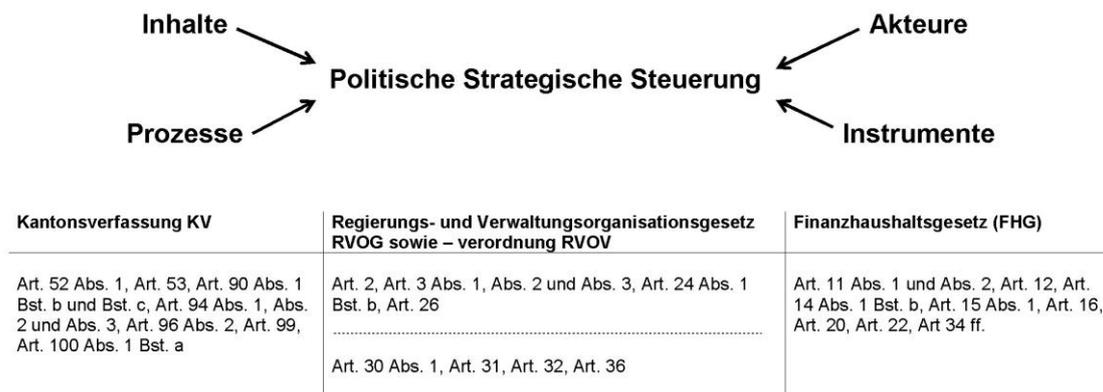


Abbildung 7: Gesetzliche Grundlagen der politischen strategischen Steuerung des Regierungsrates im Kanton Glarus

Neben der oben dargestellten gesetzlichen Konzeption gibt es weitere strukturelle bzw. organisatorische Aspekte, die in den letzten Jahren gesetzlich eingeführt wurden und die strategische Steuerungsfähigkeit im Kanton Glarus wesentlich unterstützen. Zu nennen ist die im Jahre 2006 durchgeführte Verwaltungsreorganisation, mit der eine Reduktion der Anzahl der Regierungsräte einherging, wobei abgesehen von den bereits erwähnten strategischen Kompetenzen diesem gleichzeitig auch mehr Befugnisse hinsichtlich Organisation, Personal und Rechtsetzung eingeräumt wurden. Sodann erfolgte im Jahre 2002 eine Totalrevision des Personalgesetzes mit der die Abschaffung des Beamtenstatus einherging. Seit dem Jahre 2010 besteht des Weiteren ein leistungsorientiertes Lohnsystem. Mit diesem wurden auch jährlich stattfindende Mitarbeiterbeurteilungen eingeführt. Schliesslich fanden Auslagerungen von Aufgaben statt. Das Kantonsspital wurde genauso wie die Kantonbank in eine Aktiengesellschaft überführt und die Kantonale Gebäudeversicherungsanstalt entpolitisiert. Bemerkenswert ist, dass viele der Änderungen der Stossrichtung von WOV entsprechen. Die politische strategische Steuerung im Kanton Glarus hat sich in den letzten 15 Jahren also Schritt für Schritt weiterentwickelt, was im Übrigen auch für die Steuerungsinstrumentarium zutrifft. Darin lässt sich rückblickend ein Verhaltensmuster erkennen, dem der Wille zur strategischen Steuerung zu Grunde liegt.

4.2 Handhabung in der Praxis

4.2.1 Vorgehen

Um Erkenntnisse zur Anwendersicht zu erlangen, wurden neben der Analyse der Dokumente zu den Steuerungsinstrumenten im Kanton Glarus Gespräche mit sämtlichen Regierungsräten, dem Staatsschreiber und den Departementssekretären geführt. Grundlage der Interviews bildete der in Ziff. 2.4 aufgezeigte idealtypische Steuerungskreislauf. Das Thema wurde jeweils einleitend mittels einer Präsentation den Gesprächspartnern näher gebracht. Es wurden Gesprächsnotizen zu den Interviews erstellt. Die relevanten Aussagen werden nachfolgend anonymisiert in den Bericht eingebaut. Der Ausdruck Departement bezieht sich auch auf die Staatskanzlei.

4.2.2 Umsystem- oder Umweltanalyse etc.

Im Legislaturprogramm 2014-2018 findet sich eine Lagebeurteilung, die Auskunft gibt über die Ausgangslage im Kanton Glarus, die demografische und wirtschaftliche Entwicklung, die Kantonsfinanzen und die politischen Herausforderungen. Ebenfalls beinhaltet das aktuelle Legislaturprogramm eine SWOT-Analyse. Gemäss den Interviews hat die Lagebeurteilung zwar gegenüber früher einiges an Qualität gewonnen, stand jedoch beim Start zu Ausarbeitung des Legislaturprogramms 2014-2018 noch nicht in dieser Form zur Verfügung. Die erweiterte Lagebeurteilung war daher als Grundlage für die Erstellung des aktuellen Legislaturprogramms praktisch bedeutungslos. Allerdings kam aus den Gesprächen auch heraus, dass den Departementen für ihren Bereich wesentliche Bedingungen implizit bekannt waren und die allgemeine finanzielle Situation aus den vorhandenen Budgetunterlagen entnommen werden konnte, also nicht ohne Basis geplant wurde. Von einem Departement wurde im Zusammenhang mit der Analyse des Umfeldes auf die besondere Problematik hingewiesen, dass der Handlungsspielraum gerade für kleine finanzschwache Kantone eingeschränkt sei, zumal ein bedeutender Teil der vorhandenen Mittel gebunden sei. Die Einflussmöglichkeiten strategischer Planung gelte es angesichts dieser Ausgangslage zu hinterfragen.

Die Vertiefung dieses Themas in den Gesprächen auch mit den anderen Interviewpartnern ergab im Wesentlichen, dass politische strategische Steuerung sich auch oder vor allem in der jetzigen Situation als bedeutsam erweist. Die Verbesserung der Ausgangslage stünde dann im Vordergrund. Wichtig sei es deshalb, so mehrheitlich, die bestehenden Entwicklungsfelder zu identifizieren und möglichst solid darzustellen. Strategische Planungen hätten sich hierauf nachvollziehbar an diesen fundierten Umfeldanalysen zu orientieren. Dies war in den Interviews im Ganzen betrachtet, unbestritten.

In der Lagebeurteilung zum aktuellen Legislaturprogramm 2014 bis 2018 sind wie erwähnt, zwar wichtige Aspekte angesprochen. Die möglichen Handlungsspielräume und Trends sowie deren Auswirkungen könnten jedoch noch spezifischer für den Kanton Glarus herausgearbeitet und den anschliessenden Planungen nachvollziehbarer zu Grunde gelegt werden. Weitere Analysen des Umfeldes finden sich im Entwicklungspolitischen Leitbild Kanton Glarus aus

dem Jahre 1999 und zum Politischen Entwicklungsplan 2010 bis 2020 aus dem Jahre 2008. Auf diese wird hier nicht weiter eingegangen, da die Lagebeurteilung im Legislaturprogramm 2014-2018 jene aktualisiert und ablöst. Ein separates Dokument, das die Situation für sämtliche Planungen generell analysiert, existiert nicht. Zu jeder Planung erfolgt jeweils eine Lagebeurteilung, die in das betreffende Dokument integriert wird.

4.2.3 Gesetzgebung

Hinsichtlich der Gesetzgebung als politisches strategisches Steuerungsinstrument des Regierungsrates lässt sich feststellen, dass im Kanton Glarus eine weitgehende Delegation der Regelung der Ausführungs- und Organisationsbestimmungen auf Regierungsstufe besteht. Diese wurde im Rahmen der Verwaltungsreorganisation im Jahre 2006 gezielt eingeführt. Gesetze sollen im Kanton Glarus zudem praxisgemäss einfach und verständlich sein. Offene Regelungen, die den Behörden das Ermessen im Einzelfall übertragen, wird gegenüber Detailregelungen eher der Vorzug gegeben. Mit experimentellem Recht wurden bisher kaum Versuche unternommen. In den Interviews nannte ein Departement den von der Landsgemeinde 2012 beschlossenen Ausbau des öffentlichen Verkehrs ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich. Dieses Projekt ist nach drei vollen Betriebsjahren auf seine Wirkung zu analysieren und dem Landrat Bericht und Antrag auf unveränderte Weiterführung oder auf allfällige Anpassungen zu stellen. Im Falle von innovativen Vorlagen, zu denen noch keine gesicherten Daten vorhanden sind, erweist es sich folglich als sinnvoll, zuerst eine befristete Pilotphase anstelle einer sofortigen endgültigen Ablehnung oder Umsetzung zu prüfen.

4.2.4 Politisches Leitbild

Im Kanton Glarus erfolgt die langfristige Planung der staatlichen Tätigkeiten über einen Zeithorizont von 10 Jahren im Politischen Entwicklungsplan 2010 bis 2020. Dieser ist sehr konkret gehalten. Die übliche Gefahr bei langfristigen politischen Leitbildern, dass sie infolge zu allgemeiner Formulierungen keine Bedeutung zeitigen, besteht deshalb nicht. Der Politische Entwicklungsplan 2010 bis 2020 weist 12 Ziele zu ebenso vielen Politik- oder Aufgabenbereichen auf. Diesen Leitzielen sind jeweils mehrere Themen, die von ihrer Natur her eigentlich Unterziele, teilweise auch Massnahmen, darstellen, zugeordnet. Sie werden hinsichtlich ihres Realisierungszeitpunktes auch entsprechend priorisiert (1 bis 4 Jahre: Priorität 1; 4 bis 7 Jahre: Priorität 2; 7 bis 10 Jahre: Priorität 3). Ebenfalls sind die zuständigen Departemente bestimmt. Aufgrund dieses Detaillierungsgrades kommt der Politische Entwicklungsplan 2010 bis 2020 einem Legislaturprogramm nahe und stellt insofern ein untypisches Leitbild dar. Die Themenfelder bzw. Unterziele könnten auch als Legislaturziele in einem Legislaturprogramm fungieren.

Die heutige Ausgestaltung des Politischen Entwicklungsplans 2010 bis 2020 steht durchaus in einer gewissen Tradition. Das letzte umfassende politische Leitbild des Regierungsrates für den Kanton Glarus stammt aus dem Jahre 1999. Unter der Bezeichnung Entwicklungspolitisches Leitbild Kanton Glarus beinhaltete dieses auf rund 50 Seiten für einen Zeithorizont von 5 bis 10 Jahren nicht nur übergeordnete allgemeine Ziele, sondern neben weiteren konkreteren

Zielsetzungen zusätzlich auch noch zahlreiche Massnahmen für die Umsetzung. Der Politische Entwicklungsplan 2010 bis 2020 ging aus dem Leitbild von 1999 und dessen im Jahre 2003 erfolgten Anpassungen hervor. Im Beschluss vom 8. September 2008 zur Verabschiedung des Politischen Entwicklungsplans 2010 bis 2020 hielt der Regierungsrat, wohl in Anlehnung an die bisherige Konzeption, ausdrücklich fest, dass in ihm konkrete, als Themen bezeichnete Zielsetzungen verankert werden, und das Legislaturprogramm nur die Massnahmen für deren Erreichung beinhaltet. Der heutige Politische Entwicklungsplan kann folglich als ein gewollter Hybrid zwischen politischem Leitbild und Legislaturprogramm angesehen werden.

Mit Ausnahme eines Departementschefs und eines Departementssekretärs waren alle Befragten grundsätzlich der Ansicht, dass eine längerfristige Planung über 10 Jahre sich als erforderlich erweise. Die beiden diesem Steuerungsinstrument eher kritisch gegenüberstehenden Gesprächspartner bezweifelten die Bedeutung von den oftmals viel zu allgemein formulierten Langfristzielen in Leitbildern. Weiter waren sie der Ansicht, dass diese angesichts der sich heute schnell verändernden Verhältnisse einschränkend wirkten, sobald sie einigermaßen konkret formuliert würden. Ein qualitativ gutes Legislaturprogramm, das auch längerfristige Überlegungen transparent macht, könnte eine Alternative darstellen. Alle Interviewten waren aber der Ansicht, die derzeitige Ausgestaltung bzw. Systematik des Leitbildes sei auf die nächste Planungsperiode hin zu überdenken. Dieses erwies sich als zu detailliert. Längerfristige und mittelfristige Ziele und Massnahmen gelte es klarer auseinander zu halten. Aus Sicht eines Departementschefs genügten bereits fünf Leitziele, welche die Ausrichtung des Kantons definierten und an denen sich die Verwaltung zu orientieren hätte. Ähnlich brachte ein anderer Departementsvorsteher vor, dass die vom Regierungsrat gemeinsam gewollte zukünftige Positionierung des Kantons viel deutlicher aus dem Leitbild hervorgehen sollte als heute. Dieser war auch der Auffassung, dass innerhalb des Regierungsrates die Vorstellungen darüber, was Strategie und strategische Steuerungen sei, teilweise noch ziemlich weit auseinanderlägen, was eine konsistente und kohärente Zukunftsplanung erschweren würde.

Das Visionäre bzw. die angestrebte Positionierung des gesamten Kantons sollten in einem Leitbild erkennbar zu Tage treten. Diesbezüglich besteht Entwicklungspotential. Der Verknüpfung mit dem Legislaturprogramm gilt es zudem mehr Beachtung zu schenken. Sie erweist sich derzeit als anspruchsvoll, da der Politische Entwicklungsplan 2010 bis 2020 im Kanton Glarus terminierte Zielsetzungen über zehn Jahre, also zweieinhalb Legislaturperioden, enthält und folglich auch mittelfristige Planungsvorgaben macht. Es lässt sich heute in den Dokumenten beispielsweise nur mühsam nachvollziehen, inwiefern die im Politischen Entwicklungsplan zu den Leitzielen aufgeführten Unterziele bzw. Themen gemäss Prioritätenordnung schon erreicht sind und welche Massnahmen konkret dafür vorgesehen sind. Es ist sinnvoll, dass das Politische Leitbild als langfristiges Planungsinstrument sich hauptsächlich auf die Stufe der Leitziele beschränkt und die Themen bzw. Unterziele als Legislaturziele nur im Legislaturprogramm aufgeführt werden.

4.2.5 Legislaturprogramm

Das Legislaturprogramm 2010 bis 2014 beinhaltet entsprechend dem Beschluss des Regierungsrates vom 8. September 2008 zum Politischen Entwicklungsplan 2010 bis 2020 in erster Linie Massnahmen. Eine Verknüpfung zum längerfristigen Entwicklungsplan erfolgte, indem zu jedem Massnahmenfächer das übergeordnete Leitziel im Legislaturprogramm genannt wurde. Zu den einzelnen Themen bzw. den Unterzielen findet sich keine Verbindung. Im Hinblick auf das aktuelle Legislaturprogramm 2014 bis 2018 kam es zu Änderungen. Mit der Absicht einer stärkeren Schwerpunktbildung schälte der Regierungsrat aus den 12 Leitzielen des Politischen Entwicklungsplans 2010 bis 2020 insgesamt 8 Schwerpunktthemen heraus. Zu diesen formulierte er 11 separate, diesmal explizit als Legislaturziele bezeichnete Ziele. Diesen wurden Massnahmen zugeordnet. Im Legislaturprogramm 2014 bis 2018 sind die Ziele konsequent als Wirkungsziele formuliert und werden von den Massnahmen zu deren Umsetzung unterschieden. Als weitere wohl wichtigste Verbesserung gegenüber den bisherigen Planungen erfolgt aber eine Darstellung der für die Verwirklichung der Zielsetzungen notwendigen Kosten. Ebenfalls finden sich im Legislaturprogramm 2014 bis 2018 ein Rechtsetzungsprogramm.

Eher untypisch ist im Legislaturprogramm 2014 bis 2018 neben den Zielsetzungen und den Massnahmen des Regierungsrates auch eine relativ umfassende Liste der von den Departementen in den kommenden vier Jahren vorgesehenen Massnahmen aufgeführt. Das Legislaturprogramm 2014 bis 2018 beinhaltet somit neben der regierungsrätlichen Gesamtplanung auch gleichzeitig ein mittelfristiges departementales Massnahmenprogramm. Gemäss der gesetzlichen Konzeption der politischen strategischen Steuerung des Regierungsrates im Kanton Glarus dient das Legislaturprogramm eigentlich der mittelfristigen Schwerpunktbildung in der Staatsleitung des Gesamtregierungsrates. Es ist somit nicht als flächendeckendes, d.h. möglichst alle Aufgabenbereiche umfassendes Instrument gedacht. Auch dient das Legislaturprogramm von seiner ursprünglichen Zwecksetzung her nicht zur Auflistung wichtigerer Departementsziele, die es nicht auf die Stufe der Schwerpunktziele des Gesamtregierungsrates schaffen. Dafür sind eigentlich der AFP und das Budget bzw. die Jahresziele vorgesehen. In diesen wären auch zusätzlich die im Legislaturprogramm gesetzten Ziele und Massnahmen weiter zu konkretisieren bzw. bis auf die unterste Ebene zu operationalisieren.

Zu der im Legislaturprogramm aufgeführten Massnahmenliste der Departemente ist weiter zu erwähnen, dass sich zu diesen keine unmittelbaren Wirkungsziele im Legislaturprogramm finden. Die übergeordneten Zielsetzungen müssen aus dem Politischen Entwicklungsplan 2010 bis 2020 hergeleitet werden. Bemerkenswert ist die Ausgestaltung der Zielsetzungen für die Legislaturperiode 2014 bis 2018 im Politikbereich Bildung und Kultur. Legislaturziele wurden dort keine formuliert, stattdessen finden sich im Legislaturprogramm zahlreiche Departementsmassnahmen aufgelistet. Welche Ziele und Wirkungen mit diesen verfolgt werden, lässt sich nicht entnehmen. Als Vorteil der departementalen Massnahmenliste im Legislaturprogramm 2014 bis 2018 ist aber immerhin zu nennen, dass in ihr neben den Massnahmen gleichzeitig auch die erforderlichen Ressourcen, inkl. Realisierungstermin aufgeführt sind. Faktisch werden dadurch flächendeckend alle wichtigeren Massnahmen in sämtlichen Aufgabenbereichen mit der finanziellen Seite verbunden, was die Planungskraft und letztlich auch

die Steuerungsmöglichkeiten gegenüber früher verbessert. Idealerweise gehörten die im Legislaturprogramm 2014 bis 2018 aufgeführten weiteren Massnahmen der Departemente aber in den AFP bzw. wären dort zu integrieren.

Angesprochen auf die Bedeutung des Legislaturprogramms sagte ein Departementsvorsteher, dass dieses für ihn in erster Linie ein Aufgabenprogramm darstelle, mit welchem auch dem Landrat Auskunft über die Tätigkeit der Regierung in den kommenden vier Jahren gegeben werde. Von einem anderen Departement wurde Zweck und Adressat dieses Instruments als noch zu wenig reflektiert betrachtet. Im Ergebnis bemängelten aber doch praktisch alle Befragten, dass das Legislaturprogramm stark geprägt sei von der Zusammentragung von Zielen und Massnahmen aus den einzelnen Departementen. Der Prozess sei zwar insbesondere durch die Durchführung einer Klausursitzung des Regierungsrates zum Thema verbessert worden, was auch positive Auswirkungen auf die Qualität des Legislaturprogramms hatte. Die Siloperspektive überwiege jedoch immer noch gegenüber einer gemeinsamen politischen strategischen Perspektive. Alle Befragten sagten, dass die im Legislaturprogramm festgelegten Ziele und Massnahmen von ihnen grundsätzlich als verbindlich angesehen und konsequent an die Abteilungen weitergegeben werden.

In wesentlichen Punkten ist das aktuelle Legislaturprogramm im Kanton Glarus formell zweckmässig ausgestaltet. Neben der stärkeren Konzentration auf die Schwerpunkte in der Staatsleitung des Gesamtregierungsrates liesse sich eine Optimierung vor allem durch die nachvollziehbarere Zuordnung der Massnahmen zu den jeweiligen Legislaturzielen erreichen erzielen. Zu überlegen wäre auch die Definition von Indikatoren für die Überprüfung der Zielerreichung. Politischer Entwicklungsplan und Legislaturprogramm könnten zudem wesentliche klarer voneinander abgegrenzt und aufeinander abgestimmt werden.

4.2.6 Aufgaben- und Finanzplan (AFP)

Der AFP ist im Kanton Glarus sehr stark mit dem jährlichen Budget verwoben. Die Finanzentwicklung wird aufgezeigt, indem neben den Budgetbeträgen im Zahlenteil zu jeder Kostenart auch die Ausgaben rollend für die nächsten 4 Planjahre ausgewiesen sind. Die Darstellung der Massnahmen selber, also die wichtige Verknüpfung zwischen Aufgaben und Finanzen erfolgt im Detailkommentar jeweils im Anschluss an die Kommentierung zum Budgetbeitrag. Hier finden sich auch einfache Verweise zu den übergeordneten finanzwirksamen Legislaturzielen. Letztere sind zudem in den Ausführungen zur Ausgangslage in der Gesamtvorlage tabellarisch aufgelistet. Der AFP konkretisiert heute seinem eigentlichen Zweck entsprechend zwar die mittelfristige Schwerpunktplanung des Legislaturprogramms im Kanton Glarus. Durch die starke Verflechtung mit dem Budget vermag sich der AFP im Kanton Glarus allerdings immer noch nicht recht als dasjenige wichtige mittelfristige Planungsinstrument zu profilieren, das es sein könnte.

Aus den Gesprächen ergab sich, dass bezüglich des AFP sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen. Ein Departementsvorsteher sieht darin ein reines Planungsinstrument ohne Steuerungsfunktion, da dem AFP keine formelle Verbindlichkeit gegenüber dem Landrat zukommt. Nach Ansicht von zwei anderen Departementsvorstehern und auch der Mehrheit der Sekretäre

habe sich die Bedeutung des AFP für die Legislaturperiode 2014-2018 auf Regierungsstuf zusätzlich erhöht, indem die darin aufgenommenen Zahlen nicht nur ungefähre, relativ einfach abänderbare Zahlen darstellten. Dies sei wohl eine Folge des aktuellen Legislaturprogramms, das diesmal zu den Schwerpunktzielen nicht nur die Massnahmen, sondern auch die dafür erforderlichen Ressourcen aufzeige. Von einem Sekretär wurde erwähnt, dass die Ziele im Legislaturprogramm, inkl. der finanziellen Auswirkungen weiter in Jahresziele zu konkretisieren sind. Diese Verknüpfung im heutigen AFP und im Budget transparent herzustellen, erwiese sich als herausfordernd.

Bei den Beratungen des Budgets dominiert die Einjahresperspektive, was eine in die Zukunft gerichtete strategische Steuerung an sich erschwert. Das Budget basiert zudem grundsätzlich auf den Zahlen der jeweils vorangegangenen letzten Jahresrechnung, wodurch ebenfalls zurück und nicht nach vorne geblickt wird. Durch eine stärkere Abgrenzung des AFP vom Budget, einhergehend mit einer übersichtlicheren Verknüpfung mit dem Legislaturprogramm, liesse sich die Fokussierung, insbesondere des Parlaments, auf die inskünftige thematische und nicht nur finanzielle Entwicklung fördern. Zum mittelfristigen Planungsinstrumentarium sowie deren Zusammenspiel wird im Weiteren auf Ziff. 2.3.6 verwiesen.

4.2.7 Sachplanungen

Es bestehen im Kanton Glarus neben der allgemeinen Planung verschiedene Teil- und Sachplanungen. Im Legislaturprogramm 2014 bis 2018 werden diese aufgezählt, sofern es sich dabei um Langfristplanungen handelt. Danach zählen dazu die Richtplanung, das Strassenbauprogramm, das Hochbauprogramm, die Spitalplanung und die Bedarfsplanung im Behindertenbereich. Diese themenbezogenen Planungen erfahren somit insoweit eine Verknüpfung mit der Gesamtplanung. Jene beschränkt sich allerdings auf den Hinweis im Legislaturprogramm, dass solche themenbezogene Planungen bestehen. Ihr Verhältnis zur allgemeinen regierungsrätlichen Schwerpunktplanung ist nicht klar. Die Integration der Teil- und Sachplanungen in die allgemeinen Planungsinstrumente ist schwer nachvollziehbar. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die langfristigen sektoriellen Planungen, sondern auch für die mittelfristigen sektoriellen Planungen. In diesem Bereich besteht noch Abstimmungspotential.

4.2.8 Budgetierung

Das Budget ist im Kanton Glarus nach Kostenarten gegliedert. Zur Erfüllung der darunter fallenden Aufgaben wird jährlich jeweils ein bestimmter Betrag zugewiesen. Grundlage bilden regelmässig die Vorjahreszahlen. Diese Vorgehensweise entspricht der traditionellen Input-Steuerung. Die Frage nach den Wirkungen bzw. Leistungen, die mit den beantragten Mitteln beabsichtigt sind, tritt hier in den Hintergrund. Die politische strategische Steuerung liesse sich durch eine prospektive Budgetierung stärken. Dies würde bedeuten, dass der AFP und nicht Vorjahreszahlen die Grundlage für die Budgetierung bildeten. Die Sicht auf die von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen könnte sodann intensiviert werden, wenn die Gliederung des Budgets konsequent nach Aufgaben bzw. Leistungen und nicht wie heute institutionell erfolgen würde. Des Weiteren besteht das Budget im Kanton Glarus aus dem Zahlenteil

und einem sehr ausführlichen Detailkommentar. Letzterer könnte zu Gunsten des AFP kürzer gehalten werden.

Mehrere Departemente bezeichneten die Gliederung des Budgets als sehr detailliert und die Kommentierungen zu den Ausgabepositionen als sehr ausführlich. Vorgeschlagen wurde unter anderem, die Kostenarten zusammenzufassen. Aus einem Departement wurde des Weiteren die Frage nach der Einführung von Globalbudgets aufgeworfen. Als Grund für diese Sichtweisen wurde der Umstand genannt, dass das Parlament mit der jetzigen Gliederung des Budgets dazu verleitet werde, sich zu fest auf Details zu konzentrieren. Die gemachten Erfahrungen belegten dies auch. Die operative Handlungsfreiheit werde so in unvorteilhafter Weise eingeschränkt. Die gesetzliche Konzeption der politischen strategischen Steuerung im Kanton Glarus beinhaltet die Möglichkeit der Steuerung mittels Leistungsauftrag und Globalbudget. Dadurch würde eine flexiblere Handhabung der zur Verfügung stehenden Mittel ermöglicht. In der Zentralverwaltung werden heute keine Verwaltungseinheiten mittels Leistungsauftrag und Globalbudget gesteuert. Eine vertiefte Prüfung, weshalb diese Möglichkeit in der Praxis nicht genutzt wird, ist bisher nicht erfolgt. Zumindest für grössere Verwaltungseinheiten liesse sich diese Frage durchaus näher abklären. Überlegenswert sind auch alternative Möglichkeiten einer Ausgestaltung von Budget und AFP, die den Fokus des Parlaments stärker auf das Wesentliche lenken, ohne dabei ein Globalbudgetierungssystem einzuführen. Das Budget wird von allen Gesprächspartnern aufgrund seiner Verbindlichkeit als sehr wichtiges Steuerungsinstrument in ihrer Tätigkeit bezeichnet.

Neben dem jährlichen Budget erstellt der Regierungsrat gestützt auf Art. 31 RVOV zusätzlich eine separate Jahresplanung. Diese beinhaltet im Wesentlichen eine zeitliche Vorlagenplanung, insbesondere für die nächste Landsgemeinde. In der Jahresplanung des Regierungsrates findet sich weder eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen noch eine Verknüpfung zu den anderen Planungsinstrumenten. Die darin aufgeführten Vorlagen stellen auch keine Zielsetzungen im herkömmlichen Sinne dar, sondern Massnahmen. Der jetzige Inhalt der Jahresplanung des Regierungsrates wäre idealtypischerweise im AFP und Budget zu integrieren. Als jährliches politisches strategisches Steuerungsinstrument kommt ihr neben dem Budget eine eher untergeordnete Bedeutung zu. Das aktuelle Legislaturprogramm 2014 bis 2018 weist im Übrigen bereits ein Gesetzgebungsprogramm mit Realisierungsfristen auf. Zwischen diesem Instrument und der Jahresplanung bestehen somit Doppelspurigkeiten. Die separate Jahresplanung wird heute in erster Linie für den Landrat erstellt.

4.2.9 Kontraktmanagement

Das Kontraktmanagement betrifft nicht die politische strategische, sondern die betriebliche operative Ebene der Steuerung. Der Vollständigkeit halber soll das Kontraktmanagement vorliegend dennoch kurz angesprochen werden, zumal es im Steuerungskreislauf eine Rolle bei der erfolgreichen Realisierung der politischen Vorgaben spielt. Das Kontraktmanagement weist den höchsten Konkretisierungsgrad auf bzw. stellt die eigentliche Umsetzungsebene dar. Im Kanton Glarus sind hierfür gemäss gesetzlicher Grundkonzeption die Instrumente der Jahresziele der Departemente und der Staatskanzlei vorgesehen (Art. 31 RVOV). Im Weiteren

haben im Rahmen der jährlich stattfindenden Mitarbeiterbeurteilungen auch Ziel- und Leistungsvorgaben zu erfolgen. In diesen lassen sich die politischen strategischen Zielsetzungen ebenfalls operationalisieren. Die Jahresziele der Departemente werden im Kanton Glarus vorwiegend in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen im Zusammenhang mit den Mitarbeiterbeurteilungen festgelegt. In einem Departement wird zuerst eine separate Departementsplanung für das gesamte Departement erstellt, und diese anschliessend in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen in den Mitarbeiterbeurteilungen übertragen.

4.2.10 Berichterstattung

Die Berichterstattung des Regierungsrates über die Erreichung der gesetzten Ziele erfolgt jährlich mittels der Jahresrechnung und des Amtsberichts sowie jeweils zur Hälfte und am Ende einer Legislaturperiode mittels eines Berichts zur Umsetzung des Legislaturprogramms. Abgesehen von den Berichten zu den Sachplanungen besteht somit die Berichterstattung grundsätzlich aus vier voneinander getrennten Dokumenten. Diese weisen zusammen eine grosse Fülle an Informationen auf. Insbesondere im Amtsbericht finden sich zahlreiche Daten, die über die von der Verwaltung unter dem Jahr geleisteten Tätigkeiten Auskunft geben. Die Jahresrechnung bzw. der Detailkommentar dazu informieren vorwiegend über die erfolgten Budgetüberschreitungen. Aus den Berichten über die Umsetzung des Legislaturprogramms lassen sich Angaben darüber gewinnen, ob die vom Regierungsrat gesetzten Ziele der Legislaturperiode innert vorgegebener Frist erreicht wurden und inwiefern es Probleme bei deren Realisierung gab.

Die derzeitige Berichterstattung des Regierungsrates beinhaltet zahlreiche Informationen zur Tätigkeit und zur Zielerreichung. Sie verknüpft folglich die Leistungsseite mit der Planungsseite der politischen strategischen Steuerung. Obwohl die Informationen in den Dokumenten der Berichterstattung im Ergebnis demselben Zweck dienen, besteht unter diesen aber praktisch keine Verbindung. Jedes wird separat zu verschiedenen Zeitpunkten für sich behandelt. Der Amtsbericht und die Berichte zur Umsetzung des Legislaturprogramms weisen zudem Doppelspurigkeiten auf, indem sie teilweise gleiche Inhalte wiedergeben. Aus den Interviews ergab sich entsprechend, dass den Dokumenten zur Berichterstattung hinsichtlich der Steuerung für den Regierungsrat keine grosse Bedeutung zukommt. Sie würden für den Landrat angefertigt, damit dieser sich jährlich über die Tätigkeit der Verwaltung informieren kann. Insbesondere der Amtsbericht hat nach Auffassung eines Departementsvorstehers heute praktisch nur diese Funktion.

Hauptzweck der Berichterstattung in der politischen strategischen Steuerung sollte idealerweise sein, Auskunft über die Erreichung der in der Planung festgelegten Ziele zu geben, also die Planungsseite mit der Leistungsseite so zu verknüpfen, dass Ergebniskontrolle und Umlenkungsmassnahmen möglich sind. Hinsichtlich der Berichterstattung lassen sich Optimierungsmöglichkeiten dahingehend feststellen, dass die verschiedenen Dokumente zu einem Bericht zusammengefasst werden und dieser konsequent Auskunft über die Zielsetzungen sowie deren Realisierung gibt. Heute beinhaltet der Amtsbericht eine allgemeine Darstellung praktisch sämtlicher Verwaltungstätigkeiten und folgt erst spät nach der Jahresrechnung. Er

enthält unzählige Daten, die für die Steuerung grösstenteils keine Bedeutung besitzen bzw. überhaupt nicht genutzt werden und produziert somit Datenfriedhöfe. Eine übersichtliche, auf die jährlichen Ziele und der Zielerreichung reduzierte und mit der Jahresrechnung in einem Dokument vereinigte Berichterstattung würde ausreichen. Zeitlich sollte die Berichterstattung zudem mit der Planungsseite so abgestimmt sein, dass die Feststellungen für die nächste Periode in den Steuerungskreislauf einfließen können.

4.2.11 Fazit

Es lässt sich festhalten, dass politische strategische Steuerung im Kanton Glarus nicht nur im Gesetz verankert ist, sondern in der Praxis auch umgesetzt wird. Sämtliche Instrumente, die ein idealtypisches Steuerungsinstrumentarium ausmachen, gelangen im Grundsatz zur Anwendung. In weiten Bereichen geschieht dies auch zweckmässig. Die nähere Analyse der zum Einsatz gelangenden Steuerungsinstrumente sowie die geführten Interviews haben aber gezeigt, dass nach wie vor Potential für Optimierungen vorhanden ist. Schwachstellen bestehen hinsichtlich Kohärenz und Konsistenz der einzelnen Instrumente sowie deren Integration in einen geschlossenen Steuerungskreislauf. Weiter ergibt sich aus den Gesprächen, dass das Verständnis von politischer strategischer Steuerung bzw. des dazu zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumentariums teilweise nicht einheitlich ist. Die unterschiedlichen Vorstellungen betreffen einerseits deren Zweck, nämlich die Entwicklung einer gemeinsamen politischen Perspektive des Regierungsrates, die durch diesen von oben konsequent an die Verwaltungsstellen zur Umsetzung weitergegeben und hinsichtlich des Erfolges kontrolliert wird. Andererseits besteht keine gefestigte Sichtweise über die Ausgestaltung des Steuerungssystems im Einzelnen, d.h. welche Instrumente, welche Bedeutung und welchen Inhalt aufweisen sollen.

Verzichtet wurde vorliegend auf eine Vergleichsanalyse mit anderen Kantonen. Zusammenfassend kann aber gesagt werden, dass in der Schweiz ein Trend zur Ausgestaltung strategischer Steuerungssysteme in Richtung der Form besteht, wie sie hier idealerweise aufgezeigt wurde, in mittleren und grösseren Kantonen heute noch ausgeprägter als in kleineren Kantonen. Jedoch finden sich auch in kleineren Kantonen und vielen Gemeinden teilweise recht weit entwickelte politisch strategische Steuerungsinstrumentarien, die erfolgreich angewendet werden.

Die politische strategische Steuerung im Kanton Glarus könnte hinsichtlich seiner Stimmigkeit noch stärker in Richtung der genannten Punkte reflektiert werden. Die Überlegungen hätten sich dabei aber nicht nur auf die Instrumente zu beschränken. Die weiteren Aspekte der politischen strategischen Steuerung sollten dabei ebenfalls einbezogen werden. Über die Frage, welche Akteure an der Strategieentwicklung und Strategieumsetzung in welcher Abfolge beteiligt sind, besteht im heutigen Planungssystem des Kantons Glarus beispielweise noch zu wenig Klarheit. Eine die gesetzlichen Bestimmungen weiter konkretisierende, übergeordnete Festlegung der Ausgestaltung der Hauptelemente der politischen strategischen Steuerung durch den Regierungsrat kann hier Basis für ein gemeinsames Verständnis bilden. Aus den Gesprächen war insbesondere bei den Regierungsräten die Offenheit spürbar, das strategische

Steuerungsinstrumentarium nicht nur punktuell zu verbessern, sondern konzeptionell vertiefter zu reflektieren. Auf Beginn der nächsten Legislaturperioden im Jahre 2018 hin bestünden daher gute Voraussetzungen für die erfolgreiche Realisierung von weiteren nachhaltigen Optimierungen oder zumindest für die sorgfältige Prüfung von deren Machbarkeit. Wichtig ist hierfür, dass der Regierungsrat sich gemeinsam als Kollegium noch stärker den im Zusammenhang mit der politischen strategischen Steuerung sich stellenden Fragen annimmt.

5 Gestaltungsempfehlungen zur Optimierung der politischen strategischen Steuerung durch den Regierungsrat im Kanton Glarus

Aus den oben gemachten Ausführungen lassen sich Gestaltungsempfehlungen zur Entwicklung und Optimierung der politischen strategischen Steuerung durch den Regierungsrat ableiten. Diese werden nachfolgend tabellarisch aufgezeigt:

Gestaltungsempfehlungen	Bemerkungen zur Umsetzung
im Bereich der Instrumente	
Umsystem- oder Umweltanalyse etc.	
Fundiertere Analyse des Umfelds zur Feststellung von Trends und Entwicklungen in den verschiedenen Politikbereichen. Die wichtigen vorhandenen Handlungsfelder sind zu identifizieren und hinsichtlich der Möglichkeiten und Risiken sorgfältig zu bewerten und übersichtlich darzustellen.	Die Erkenntnisse der Umweltanalyse sind als Grundlage der Planung konsequent und nachvollziehbar in dieser umzusetzen. Die Umweltanalyse hat daher frühzeitig vor Beginn mit den eigentlichen Planungsarbeiten zur Verfügung zu stehen.
Gesetzgebung	
Prüfung von Versuchsregelungen (experimentelles Recht), wenn Unsicherheit über die Auswirkungen einer Regelung von besonderer Tragweite besteht und keine genügenden Grundlagen für einen definitiven Entscheid vorhanden sind.	Die Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit sind zu beachten (Gesetzesgrundlage, öffentliches Interesse etc.). Versuche bedürfen einer anschliessenden Evaluation.
Politisches Leitbild	
Beschränkung der langfristigen zehnjährigen Planung auf weniger Ziele, die aber die angestrebte Positionierung in der Zukunft deutlich vermitteln. Keine weitere ausführliche Konkretisierung mittels Aufzählung von Unterzielen und Massnahmen sowie Zuständigkeiten und Umsetzungsfristen.	Das heutige Planungssystem trennt im Leitbild nicht klar zwischen langfristigen und mittelfristigen Zielsetzungen, sondern vereinigt diese (Hybrid). Gemäss Gestaltungsempfehlungen soll hier eine klare Trennung erfolgen, was eine Abkehr von der bisherigen Systematik hiesse.
Legislaturprogramm	
Konsequenterer Schwerpunktsetzung bezogen auf die Staatsleitung des Gesamtregierungsrates. Transparentere Verknüpfung der Legislaturziele mit den übergeordneten Zielen im Leitbild und den Massnahmen im Legislaturprogramm. Verzicht auf Massnahmenliste der Departemente.	Das Legislaturprogramm tendiert dazu, sich zur einfachen Aufgabenliste der Departemente für den Landrat zu reduzieren. Die Funktion, die gemeinsame mittelfristige politische Perspektive des Regierungsrates zu formulieren und in Form von Zielen von oben der Verwaltung weiterzugeben, ist zu stärken. Dies könnte unter anderem mittels zusätzlicher Klausuren zum Thema geschehen.
Aufgaben- und Finanzplan (AFP)	
Stärkere Orientierung an den heute geltenden modernen Massstäben an einen integrierten AFP: Konkretisierung des Legislaturprogramms, flächendeckende Aufführung der weiteren Verwaltungsaufgaben und Verknüpfung mit den finanziellen Auswirkungen (Integration von Legislaturprogramm, Budget und AFP in einem Dokument).	Diese Gestaltungsempfehlung erweist sich als anspruchsvoll und zeitintensiv. Ihre Prüfung bzw. allfällige Umsetzung hat daher sehr sorgfältig unter Beizug von externer Unterstützung mit Erfahrung in der Ausgestaltung von strategischen Steuerungsinstrumenten zu erfolgen.

Sachplanung	
Aussagekräftigere Verknüpfung der sektoriellen Planungen mit der allgemeinen lang- und vor allem mittelfristigen Planung.	Sämtliche lang- und mittelfristigen Sachplanungen sind zu erfassen und mit dem allgemeinen Steuerungsinstrumentarium abzustimmen.
Budget	
Ausgestaltung des Budgets in einer Richtung, die weniger detailliert ist und den Fokus des Parlaments stärker auf die strategischen Leitfragen lenkt. Untersuchung der Zweckmässigkeit von Globalbudgets, insbesondere in bestimmten Aufgabenbereichen. Integration der separaten Jahresplanung des Regierungsrates in AFP und Budget.	Diese Gestaltungsempfehlung steht in engem Zusammenhang mit derjenigen zum AFP, weshalb sie mit dieser gemeinsam betrachtet werden sollte. Im Falle der Einführung von Globalbudgets erweist es sich als empfehlenswert, diese zuerst im Rahmen von Pilotprojekten zu prüfen.
Kontraktmanagement	
Klärung der Funktion der Jahresplanungen der Departemente und der Staatskanzlei sowie des Verhältnisses derselben zu den jährlichen Ziel- und Leistungsvereinbarungen gemäss MAB.	
Berichterstattung	
Übersichtliche, auf die jährlichen Ziele und Zielerreichung fokussierende, und mit der Jahresrechnung in einem Dokument vereinigte Berichterstattung.	Es ist darauf zu achten, die Berichterstattung mit der Planungsseite zeitlich so abzustimmen, dass Korrekturmassnahmen rechtzeitig in den Steuerungskreislauf einfliessen können.
<i>im konzeptionell-organisatorischen Bereich</i>	
Übergeordnete Ausgestaltung	
Erstellen einer Konzeption bzw. eines Modells zur politischen strategischen Steuerung, welche die Ausgestaltung des Steuerungssystems hinsichtlich der Instrumente, Akteure, Prozesse und Inhalte einheitlich und abgestimmt übergeordnet definiert.	Die konkrete Ausgestaltung des Steuerungssystems ist vom Regierungsrat gemeinsam, im Sinne eines einheitlichen Verständnisses der politischen strategischer Steuerung zu verabschieden.
Kompetenzgruppe	
Schaffung einer ständigen Kompetenzgruppe für Fragen der Ausgestaltung und Handhabung bzw. Überwachung der politischen strategischen Steuerung unter Leitung eines Regierungsrates.	Die Aufgaben der Kompetenzgruppe könnte die Departementssekretärenkonferenz oder einzelne Mitglieder derselben wahrnehmen. Zumindest für die Ausarbeitung der Grundkonzeption braucht es einen Regierungsrat als Machtpromotor, der diese unterstützt und im Regierungskollegium vertritt.
Professionelle Begleitung	
Politische strategische Steuerung weist heute einen beachtlichen Entwicklungsstand auf, weshalb der Beizug externer professioneller Unterstützung, insbesondere für die Entwicklung einer Konzeption der politischen strategischen Steuerung ratsam ist.	Der Beizug externer Unterstützung soll sicherstellen, dass das aktuelle Fachwissen in die Entwicklung des Steuerungssystems einfliesst. Zudem kann einer solchen bei Sitzungen und Klausuren die Moderation übertragen werden. Im Vordergrund soll die professionelle Begleitung und der Wissensaufbau und nicht der Einkauf von Lösungen stehen.

Tabelle 3: Gestaltungsempfehlungen

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

Literaturverzeichnis

- Bichsel, T. (1994). *Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung*. Chur/Zürich: Rüeggger
- Bichsel T., Kettiger, D. (2011). Strategische politische Steuerung als Instrument der Krisenprävention. In *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2011*, (S. 21-34)
- Bolz, U., Lienhard, A. (2001). Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen. In *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 102/2001*, (S. 1-30)
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P., Schedler, K. (2001). *Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt
- Grünenfelder, P. (1997). *Die Rolle der politischen Führung in New Public Management*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt
- Lienhard, A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz*. Bern: Stämpfli
- Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., Ladner, A. (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt
- Mastronardi, Ph., Schedler, K. (1998). *New Public Management in Staat und Recht – Ein Diskurs*. Bern: Haupt
- Müller-Stewens, G., Lechner, C. (2003). *Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen können*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- Nuspiger, K., Mäder, J. (2014). Der Dialog zwischen Regierung und Parlament. In *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 115/2014*, (S. 524-551)
- Proeller, I. (2007). *Strategische Steuerung für den Staat, Internationale Ansätze im Vergleich*. https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/internationales/EUPAN_strategische_steuerung_2.pdf?3tnoz6. 11. April 2014
- Ritz, A., Sinelli, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In *Ladner et al., Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, (S. 347-384), Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Schedler, K., Proeller, I. (2011). *New Public Management*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt
- Schedler, K., Siegel, J. P. (2005). *Strategisches Management in Kommunen – ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung
- Schedler, K., Summermatter, L. (2009). Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. In *dms – der moderne Staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2009/2, (S. 391-410)

- Schedler K., Summermatter, L., Signer D. (2010). *Politik mit Weitblick – Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung*. St. Gallen
- Steiner, R., Lienhard, A., Ritz, A. (2008). *Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung?* KPM-Schriftenreihe Nr. 22. Bern: KPM-Verlag
- Summermatter, L. (2013). Finanzielle Steuerungsprozesse. In *Ladner et al., Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, (S. 603-619), Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Thom, N., Ritz, A. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler

Dokumentenverzeichnis

- Entwicklungspolitisches Leitbild Kanton Glarus vom Oktober 1999
- Kanton Glarus: Politischer Entwicklungsplan 2010 bis 2020 (bereinigte Fassung nach Sitzung des Regierungsrates vom 16. September 2008)
- Legislaturplanung 2010 bis 2014 vom 8. Juni 2010
- Legislaturplanung 2014 bis 2018 vom 23. September 2014
- Budget 2015, Finanz- und Aufgabenplan 2016 bis 2019 vom 30. September 2014
- Jahresplanung 2014/2015, Übersicht über die Landsgemeindegeschäfte 2015 vom 3. Juni 2014
- Jahresrechnung 2013 vom 4. März 2014
- Legislaturplanung 2010/2014: Stand der Umsetzung per Mitte 2012 vom 15. Mai 2012
- Bericht zur Umsetzung der Legislaturplanung 2010 bis 2014 vom 23. September 2014
- Amtsbericht 2013
- Handbuch harmonisiertes Rechnungswesen 2 (HRM 2) des Kantons Glarus und der Glarner Gemeinden

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.“

Glarus, 28. November 2014

Arpad Baranyi

Über den Autor



Arpad Baranyi, 1970, lic. iur, Rechtsanwalt, wohnhaft in Glarus, ist seit 2006 Departementssekretär im Departement Sicherheit und Justiz des Kantons Glarus. Vorher war er bei der Glarner Kantonalbank als Rechtskonsulent und in einem Anwaltsbüro im Kanton Glarus und im Kanton Schwyz als Rechtsanwalt tätig. Seit 2014 absolviert er den 4. Lehrgang des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP) der Universität Bern.

Anhänge