

## Editorial

## Fachliche Publikation

Liebe Kolleginnen und Kollegen

Im Anschluss an die Klausurtagung hat der Vorstand bei den Mitgliedern des VZF im November 2007 eine Umfrage durchgeführt. Alle Mitglieder wurden eingeladen, sich mittels Fragebogen zur Arbeit des Vorstandes, der Homepage sowie der Drehscheibe, zu den Kursangeboten, den Veranstaltungen sowie allgemein zum VZF und dessen Zielen zu äussern. Insgesamt 75 Personen haben sich an der Umfrage beteiligt. Das Ergebnis zeigt ein durchwegs positives Bild. Wie aus den eingegangenen Frageböden entnommen werden konnte, sind unsere Mitglieder sehr zufrieden mit unserer Arbeit. Nebst der Beurteilung unserer verschiedenen Aufgabenbereiche wurde die Gelegenheit wahrgenommen, diverse Vorschläge und Anstösse zu verschiedenen Themen zu geben.

Der Vorstand befindet darüber, welche Anregungen aufgenommen und umgesetzt werden können. Erfreulich ist zudem, dass sich einige Mitglieder bereit erklärt haben, aktiv, in irgendeiner Form, im Vorstand mitzuwirken. Das detaillierte Ergebnis der Umfrage kann auf unserer Homepage [www.vzf.ch](http://www.vzf.ch) eingesehen und heruntergeladen werden.

An dieser Stelle bedankt sich der Vorstand bei allen, die sich an der Umfrage beteiligt haben, ganz herzlich! Durch euer Feedback haben wir die Chance, uns stets zu verbessern und auf eure Wünsche und Interessen einzugehen. Vielen Dank!

Der Fachartikel dieser Ausgabe widmet sich dem Thema Globalbudgetierung. Prof. Dr. Kuno Schedler zieht höchstpersönlich eine Bilanz über die ersten 10 Jahre seit der Einführung von Globalbudgets.

Nun wünsche ich euch viel Spass bei der Lektüre!

Eure a.i. Präsidentin, Karin Stutz

## Globalbudgetierung – hochgejubelt und angefeindet.

### Eine Bilanz nach 10 Jahren Erfahrung

Verwaltungsreform ist kein neues Thema. Die Kritik an einer ausufernden Bürokratie ist mindestens so alt wie die Verwaltung selbst. Immer wieder wurde versucht, mit verschiedenen Massnahmen dem Eigenleben der Bürokratie Herr zu werden. Aufgrund ihrer Grösse, aber auch aufgrund der Verfügbarkeit der Informationen (in Englisch!), waren die USA lange Zeit die Vorreiter neuer Reformen. Unter anderem hat sich dort eine eigene Forschungs- und Lehrdisziplin etabliert: das «Budgeting». Im Vergleich zu den beachtlichen Forschungsarbeiten in den USA ist es geradezu erstaunlich, dass es in Europa keine vergleichbare Disziplin gibt. Immerhin konnten die Budgeting-Vertreter in den USA deutlich machen, dass Budgetierung keine rein technische, sondern eine hochgradig politische Veranstaltung sein kann. Deswegen sind Modelle, die die Budgetierung versachlichen wollten, weitgehend gescheitert: Planning Programming Budgeting System, Zero Based Budgeting. Nur gerade im Verteidigungsministerium wird PPBS heute noch erfolgreich angewandt.



Kuno Schedler

Auch in der Schweiz fanden Versuche statt, die Programmbudgetierung einzuführen. Und auch hier wurden sie wieder abgebrochen – als eine von vielen «Reformepisoden». Auch mit zentral gesteuerten Mega-Projekten im Stile der Gemeinkostenwertanalyse, die in den siebziger und achtziger Jahren eingesetzt wurde, war der Bürokratie

## INHALT

Editorial	1
Globalbudgetierung – hochgejubelt und angefeindet	1
Generalversammlung 2008	4
Kurswesen	4
Etwas zum Schmunzeln	4

tie nicht beizukommen. Also war die logische Konsequenz, dass wohl der Reformansatz grundsätzlich falsch war, und dass nicht über Hierarchie und Weisung, sondern über Anreize und Wettbewerb zu gehen sei. Dabei sollten die Verwaltungsmanager mehr Freiheit in der Wahl der Mittel bekommen (Globalbudgets), jedoch über Leistungs- und Wirkungsvorgaben stärker in die Pflicht genommen werden (Leistungsaufträge).

Somit ist das Globalbudget mit Leistungsauftrag nicht nur Instrument, sondern zentrales Reformelement der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Dieses neue Führungsmodell für öffentliche Verwaltungen hat in den neunziger Jahren viel Aufmerksamkeit bekommen. Seither wird nicht mehr so viel darüber diskutiert, aber zunehmend steigen Kantone, Städte und Gemeinden auf das Modell um. Die damalige «Revolution» in der Verwaltungsführung ist der Realität der pragmatischen Einführung gewichen.

Stefan Rieder und Thomas Widmer haben in einer neueren Publikation (2007) aufgezeigt, dass die lateinische Schweiz bezüglich Globalbudgets deutlich mehr Vorbehalte hat als die Deutschschweiz. Dies zeigte sich schon früh, als der Kanton Genf als erster beschloss, auf diese Art der Reform zu verzichten. Es wurde befürchtet, dass die Verwaltung ökonomisiert werde und dass die demokratische Kontrolle verloren ginge. Dies ist eine Befürchtung, die auch die Stadt St. Gallen (mit ihrem damaligen Stadtpräsidenten sowie dem Finanzverwalter) dazu bewegt hat, auf Globalbudgets weitgehend zu verzichten. Reinhold Harringer (2000) hat das Globalbudget in einer Publikation im Zentralblatt gar als «Zentral- und Schwachstelle» der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung bezeichnet.

Dennoch sind Globalbudgets Realität: Insgesamt haben Rieder und Widmer auf kantonaler Ebene knapp 50 Reformen gefunden, die Globalbudgets eingeführt haben. Im Vergleich dazu: Kosten- und Leistungstransparenz war in 76 Reformen Thema, Leistungsaufträge in 65. Den Handlungsfreiraum zu schaffen, ist also insgesamt weniger Praxis als die Leistungen zu konkretisieren und zu messen. Hat das System, so wird die Handlungspalette der Verwaltung durch diese nicht vollständige Einführung von Wirkungsorientierter Verwaltungsführung tendenziell eingeschränkt anstatt – wie so oft behauptet – ausgeweitet.

### Erfahrungen

Die Erfahrungen mit den Globalbudgets sind gemischt. Bedenken, Globalbudgets führten zu einer Aushöhlung des Staates und zu einem Verlust an Einfluss für die Politik, wurden in der Praxis nicht bestätigt. Allerdings ist die Grundvoraussetzung, dass die politische Führung auf der Leistungs- und Wirkungsseite aktiv steuernd eingreift, um den Verlust an Einfluss auf der Finanzseite zu kompensieren.

In der Stadt Bern wurde das Projekt «Neue Stadtverwaltung Bern» vom KPM Bern evaluiert (Ladner et al. 2007). Dabei haben die Autoren festgestellt, dass eine Grosszahl der Ziele und Indikatoren auf Ebene der Leistungen definiert ist (Ziele: 71 %, Indikatoren: 86 %), während nur 29 % der Ziele und 14 % der Indikatoren auf die Wirkungen ausgerichtet sind. Gleichzeitig empfehlen die Autoren, die Steuerung über Globalbudgets noch flexibler auszugestalten, z.B. durch mehrjährige Globalkredite. Wo Globalbudgets eingeführt wurden, konnte das Kosten- und Leistungsbewusstsein in der Verwaltung gesteigert werden. Das haben Evaluationen in verschiedenen Kantonen gezeigt. Auch die Kundenorientierung konnte verbessert werden.

Vermutlich wurde von Anbeginn weg die Komplexität der Verwaltung und der staatlichen Strukturen unterschätzt, die eine einfache Handhabung des Globalbudgets erschwert. So hat der Stadtrat von Schlieren im September 2006 beschlossen, in der Sekundarstufe (bis auf weiteres) wieder auf die traditionelle Budgetierung zurück zu gehen. Begründung: «Die Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen auf Schulpflege, Ressort der Schulpflege, Leistungserbringerin und Lehrkörper ist schwieriger und komplexer, als angenommen wurde. Es ist nicht gelungen, sämtliche Fragen auf allseits befriedigende Art zu lösen» (Protokoll vom 25.9.2006). Aus heutiger Sicht scheint mir das Globalbudget vor allem für Ämter geeignet, die eine klare Führungsstruktur aufweisen. Damit sind nämlich auch die Verantwortlichkeiten klar geregelt, wenn es um die weitere Feinverteilung des Budgets geht, und wenn die erreichten Leistungen und Wirkungen gegenüber der Politik vertreten werden müssen.

Unsere Studien zeigen aber auch, dass das Globalbudget in vielen Gemeinden nicht «reinhässig» umgesetzt wird, d.h. die mit dem Globalbudget angekündigten Freiheiten (Stellen, Sachmittel, Übertrag von nicht ausgeschöpften Budgets) werden in der Realität mit unterschiedlichen Begründungen nicht gewährt. Nach wie vor bekunden zentrale Querschnittsämter wie die Personalämter, die Finanzverwalter oder die Informatikdienste Mühe, ihren bisherigen detaillierten Einfluss aufzugeben. So hat beispielsweise Winterthur zwar Globalbudgets, aber gleichzeitig einen Stellenplan. Die Zurückhaltung der Zentrale ist offensichtlich, und zum Teil auch verständlich, wird doch von diesen zentralen Stellen erwartet, dass sie den «Konzern» zusammenhalten. Insbesondere dann, wenn langfristige Verpflichtungen eingegangen werden, wie

zum Beispiel durch die Anstellung neuen Personals, fürchtet die Finanz- oder Personalverwaltung, dass die Budgets irreversibel ausgeweitet werden.

Verschiedene Kantone und Gemeinden haben sich entschieden, die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung nicht flächendeckend zu übernehmen. Dazu gehört auch der Stadtkanton Basel, der jedoch für einzelne Bereiche (z.B. öffentlicher Verkehr) dennoch mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen arbeitet – und es scheint, dass die Politik diese Steuerungsform sinngemäss aufnimmt. So haben die Grünen Basel im Frühling 2007 einen Antrag auf Erhöhung des Globalbudgets für Bus und Tram eingereicht, der aus sachlicher Sicht absolut systemkonform begründet war. Dies zeigt, dass Globalbudgets und Leistungsaufträge in das Gedankengut von Verwaltung und Politik übergegangen sind, und dass zunehmend selbstverständlich damit umgegangen wird.

Ein wesentlicher Grund dafür ist der Verwaltungsnachwuchs: Zunehmend werden Ausbildungsangebote in Public Management geschaffen, die das Thema aufnehmen. Das Institut für Verwaltungsmanagement der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften bietet beispielsweise einen Kurs zu «Globalbudget und Leistungsindikatoren» an, und auch andere Fachhochschulen sind in der Aus- und Weiterbildung zu diesen neuen Formen der Verwaltungsführung aktiv. Wir haben nicht weniger als 12 Institutionen gezählt, die in der Schweiz solche Bildungsangebote unterbreiten (Schedler 2008).

Unsere Studien zeigen auch, dass Globalbudgets vor allem dort in der Verwaltung gut aufgenommen werden, wo ökonomisches Denken ohnehin vorhanden ist. An einem Beispiel heisst das: der Leiter der Liegenschaftenver-

waltung einer Stadt bekommt ein Globalbudget und einen Leistungsauftrag. Nachdem er selbst eine Managementausbildung genossen hat und immer wieder Anstrengungen unternommen hat, seine Verwaltungseinheit effizienter zu machen, kommt ihm diese neue Handlungsfreiheit gelegen, sein Anliegen noch besser umzusetzen. Die Einführung des Globalbudgets ist in dieser Abteilung ein grosser Erfolg. In der gleichen Stadt hingegen sitzt der Leiter der Fürsorgeverwaltung, der aus der Privatwirtschaft kommt und auf diese Stelle gewechselt hat, weil er nicht nur am ökonomischen Erfolg gemessen werden wollte. Nun kommt mit dem Globalbudget ein ökonomisch motiviertes Steuerungsmodell in die Verwaltung, das ihn nicht zu motivieren vermag. Diese Beispiele zeigen, dass der Erfolg des Globalbudgets stark von der eigenen Motivation der betroffenen Amtsleiterinnen und Amtsleiter abhängt. «Managementfreundliche» Amtsleitungen werden das Globalbudget eher als positives Tool erleben als «managementfeindliche».

### Schlussfolgerung

Die Einführung von Globalbudgets zeigt ein heterogenes Bild. Der Erfolg ist abhängig von sehr vielen wichtigen Spielern im politisch-administrativen System: die politische Exekutive, die Legislative (wenn ein Parlament vorhanden ist), die zentralen Verwaltungsstellen, aber auch die Amtsleitungen. Jeder dieser Spieler ist ein so genannter «Veto-Spieler», d.h. er kann die Reform erfolgreich torpedieren. Wenn Parlament oder Exekutive immer wieder in die Inputs intervenieren, oder wenn sie sich nicht ernsthaft mit den Leistungszielen der Verwaltung auseinandersetzen, ist die Reform gefährdet. Wir haben aber auch Beispiele gefunden, wo die zentrale Verwaltung nicht nach den Spielregeln der WoV gespielt hat. Beispiele sind lineare Budgetkürzungen auf Aufwandarten, die auch für die WoV-Ämter durch-

gesetzt wurden. Schliesslich sind die Amtsleitungen gefordert, die ihnen gewährten Entscheidungsfreiräume zugunsten höherer Effizienz und Effektivität auszuschöpfen.

Ein klares Bild darüber, ob Globalbudgets in der Schweiz erfolgreich eingeführt wurden, gibt es nicht. Viele Evaluationen zeigen, dass tendenziell (!) eine positive Bilanz gezogen werden kann. Ausnahmen sind aber in fast allen Städten zu finden. Für mich persönlich stellt sich dann die Frage, ob aus den negativen Beispielen geschlossen werden kann, dass Globalbudgetierung grundsätzlich für die Schweizer Verwaltungen untauglich ist. Bislang konnte ich mich davon nicht überzeugen lassen, und so bin und bleibe ich ein überzeugter Befürworter des Systems FLAG – Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

### Literaturhinweise

- Harringer, Reinhold** (2000). *Das Globalbudget als Zentral- und Schwachstelle im Modell der «Wirkungsorientierten Verwaltung»*. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* (10): 505-525.
- Ladner, Andreas, Michael Cemerin, Adrian Ritz, et al.** (2007). *Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB*. Bern, Haupt.
- Rieder, Stefan und Thomas Widmer** (2007). *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*. Bern, Paul Haupt.
- Schedler, Kuno** (2008). *The study of public management in Switzerland. The study of public management in Europe and the US*. W. Kickert. London, Routledge: 144-166.

## KURSWESEN

### Grundkurs 2008

Der nächste zweitägige Grundkurs für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Finanzverwaltungen findet am **Montag, 8. September und am Montag, 15. September 2008, im Stadthausaal, Effretikon**, statt.

Die Kursausschreibung erfolgt zur gegebenen Zeit. Für weitere Auskünfte steht Euch Karin Stutz, Finanzen & Lebensraum, Steinmaur, gerne zur Verfügung. ([karin.stutz@steinmaur.zh.ch](mailto:karin.stutz@steinmaur.zh.ch))

### «Mega Memory – Ferien für's Hirn»

Bereits vor 4 Jahren haben wir, zusammen mit dem Verband Finanzfachleute aargauer Gemeinden, diesen nicht fachspezifische Workshop durchgeführt. Dieser Workshop vermittelt Spass und lässt uns unser Gedächtnis ganz neu entdecken. Ihr werdet staunen, mit welcher Leichtigkeit Ihr Euch innerhalb kurzer Zeit Namen und Gesichter einprägen werdet, Zahlen und Daten speichern könnt sowie Reden ohne Spickzettel kein Problem mehr

darstellt – alles nur eine Frage der richtigen Technik! Aufgrund des grossen Erfolgs haben wir uns entschieden, den Workshop am **Donnerstag, 13. November 2008** nochmals anzubieten. Achtung: Der Workshop steht allen interessierten (Verwaltung, Behörde, Schule...) offen.

Die Kursausschreibung erfolgt zur gegebenen Zeit. Für weitere Auskünfte steht Euch Karin Stutz, Finanzen & Lebensraum, Steinmaur, gerne zur Verfügung. ([karin.stutz@steinmaur.zh.ch](mailto:karin.stutz@steinmaur.zh.ch))

## VORSCHAU

### Generalversammlung 2008

Liebe Kolleginnen und Kollegen

Unser Verband kann dieses Jahr sein 20-jähriges Bestehen feiern.

Die **Jubiläums-Generalversammlung** findet am **Donnerstag, 29. Mai 2008, im Restaurant Doktorhaus, Wallisellen**, statt.

Um unser Jubiläum gebührend zu feiern, **beginnt die GV um 15.00 Uhr** und wird **mit einem Abendprogramm mit Nachtessen** abgerundet.

Für die Organisation wurde ein spezielles OK ins Leben gerufen. Herzlichen Dank.

Alle Mitglieder erhalten eine persönliche Einladung mit Programm. Weiter Infos werden wir Euch zu gegebener Zeit via Newsletter zustellen.

## Etwas zum Schmunzeln

### Und zum Schluss noch etwas zur Auflockerung von Adrian Honegger.

Der Geizhals an der Tankstelle:

«Wieviel kostet bei Ihnen ein Tropfen Benzin?»

Der Tankwart antwortet:

«Ein Tropfen kostet nichts»,

darauf der Geizhals: **«Volltropfen bitte!»**



## IMPRESSUM

**Drehscheibe erscheint nach Bedarf**

**Verbandssekretariat für Mutationen:** Cornelia Weiss, Tel. 044 859 16 02, [cornelia.weiss@neerach.zh.ch](mailto:cornelia.weiss@neerach.zh.ch)

**Redaktion Drehscheibe:** Werner Temperli, Tel. 044 805 91 31, [werner.temperli@wangen-bruettisellen.ch](mailto:werner.temperli@wangen-bruettisellen.ch)

**Redaktionsschluss** für die nächste Ausgabe: Ende Juli 2008