



PRAXISHANDBUCH  
**PUBLIC MANAGEMENT**

HERAUSGEGEBEN VON

**Andreas Bergmann, David Giauque, Daniel Kettiger,  
Andreas Lienhard, Erik Nagel, Adrian Ritz, Reto Steiner**

CIP-Kurztitelaufnahme der deutschen Bibliothek

**PRAXISHANDBUCH PUBLIC MANAGEMENT**

Herausgeber: Andreas Bergmann, David Giauque, Daniel Kettiger,  
Andreas Lienhard, Erik Nagel, Adrian Ritz, Reto Steiner

Projektleitung: Silvia Leibacher

© 2016 WEKA Business Media AG, Hermetschloostrasse 77, CH-8048 Zürich  
Telefon 044 434 88 88, Fax 044 434 89 99

WEKA Business Media AG  
Zürich • Kissing • Paris • Amsterdam • Wien

Alle Rechte vorbehalten, Nachdruck – auch auszugsweise – nicht gestattet.

---

ISBN 978-3-297-00936-9

Druck: CPI ([www.buchbuecher.ch](http://www.buchbuecher.ch)), Layout: Dimitri Gabriel, Satz: Peter Jäggi

# Vorwort

Die öffentliche Verwaltung sieht sich infolge des raschen Wandels von Gesellschaft und Technologie seit rund 30 Jahren Aufgaben mit stetig zunehmender Komplexität gegenüber. Gleichzeitig wachsen die Ansprüche der Bevölkerung und die verfügbaren Ressourcen nehmen ab. Der Bedarf an Management in der öffentlichen Verwaltung nimmt mithin zu und die Ansprüche an das Verwaltungsmanagement steigen. Ausgehend von dieser Entwicklung wollten der Verlag und die Herausgeber zu Beginn der Jahrtausendwende den Praktikerinnen und Praktikern in der öffentlichen Verwaltung ein Hilfsmittel zur Verfügung stellen. So erschien im Februar 2006 der Managementleitfaden öffentliche Verwaltung, der als Loseblattsammlung seither stetig nachgeführt und aktualisiert wurde. Später folgte eine Online-Fassung.

Die Zeit der Loseblattsammlungen in Ordnern ist inzwischen definitiv vorbei. Deshalb beschlossen die Herausgeber in Zusammenarbeit mit dem Verlag eine Neuherausgabe des Werks in Buchform unter dem Titel «Praxishandbuch Public Management». Die Buchform ist nicht nur viel handlicher, sie erlaubt es auch, das Werk als Lehrmittel an Hochschulen zu nutzen. Mit der Neukonzeption fand auch eine teilweise Neugliederung des Werks statt. Zudem wurden einige Themen überarbeitet oder gar neu ins Werk aufgenommen. Es gelang, für alle 51 Kapitel wiederum fachkompetente Autorinnen und Autoren zu finden. Das Buch deckt inhaltlich alle Bereiche des Verwaltungsmanagements ab und kann so als Brevier für Führungskräfte aller Stufen in der öffentlichen Verwaltung dienen.

Die Herausgeber danken vorab den Autorinnen und Autoren für ihre Bereitschaft, am Werk mitzuwirken und für die grosse Arbeit. Ein grosser Dank gebührt auch Frau Belinda Schott, welche als Projektleiterin des Verlags eine kompetente und angenehme Ansprechpartnerin für die Herausgeber war, und Frau Silvia Leibacher, welche diese Aufgabe im Herbst 2015 übernahm und bis zur Drucklegung weiter führte. Letztlich danken die Herausgeber der Geschäftsleitung der WEKA Business Media AG für das Vertrauen und für die Bereitschaft, dieses Werk zu verlegen.

Zürich, im März 2016

## Die Herausgeber

Andreas Bergmann

David Giauque

Daniel Kettiger

Andreas Lienhard

Erik Nagel

Adrian Ritz

Reto Steiner



# Zu diesem Buch: eine Einleitung

*Andreas Bergmann/David Giauque/Daniel Kettiger/Andreas Lienhard/Erik Nagel/Adrian Ritz/  
Reto Steiner*

## Zum Wesen des Praxishandbuchs

### Ein Handbuch für Praktikerinnen und Praktiker in der Verwaltung

Das vorliegende Buch wurde – entsprechend seinem Titel – als Praxishandbuch konzipiert. Es soll Personen mit Führungs- und Managementfunktionen in den öffentlichen Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einen raschen Zugang zu Themen ihres Führungsalltags ermöglichen und Anleitung zur Bewältigung von Managementproblemen geben. Die Führungspersonen in der Verwaltung sollen anhand des jeweiligen Kapitels einen raschen Überblick über ein Thema gewinnen können. Die zahlreichen Verweise innerhalb der Kapitel und auf andere in Verbindung stehende Kapitel sollen ein rasches und zielgerichtetes Arbeiten ermöglichen.

Die einzelnen Kapitel wurden von ausgewiesenen Fachpersonen verfasst, die im jeweiligen Themenbereich in Lehre, Forschung und Praxis tätig sind. Die Texte basieren auf wissenschaftlichen Grundlagen, auf welche in Fussnoten und im Literaturverzeichnis hingewiesen wird. Der Gebrauch als Praxishandbuch gebietet es jedoch, den Text kurz und prägnant zu halten und damit auch bestimmte inhaltliche Verallgemeinerungen oder Verkürzungen hinzunehmen. Am Schluss jedes Kapitels finden sich deshalb auch Hinweise auf Literatur zur Vertiefung.

Der föderale Aufbau des schweizerischen Staatswesens führte zu einer grossen aufbau- und ablauforganisatorischen sowie kulturellen Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung. Trotzdem ist es möglich, zu den ausgewählten Managementthemen allgemein gültige Konzepte, Regelungen und Vorgehensweisen herauszuarbeiten und darzustellen. Das Praxishandbuch bewegt sich auf dieser «Flughöhe», vermag aber in der Regel nicht auf die Besonderheiten in einzelnen Gemeinwesen einzugehen. Es ist somit in jedem Einzelfall abzuklären, ob Besonderheiten der betroffenen Verwaltung zu berücksichtigen sind, dies gilt insbesondere für die Rechtsanwendung.

### Ein Lehrbuch für Public Management

Das Praxishandbuch ist so konzipiert, dass es als allgemeines Lehrmittel im Bereich Public Management verwendet werden kann, insbesondere im Bereich der Weiterbildung. Das Buch deckt weitgehend alle Themenbereiche ab, welche in Zertifikats- (CAS), Diplom- (DAS) und Masterkursen (MAS) abgehandelt werden. Ein grosser Teil der Autorinnen und Autoren ist in solchen Kursen als Dozentinnen und Dozenten tätig. Die im Buch vermittelten Konzepte entsprechen jenen, die häufig ebenfalls in der Ausbildung vermittelt werden. Für die in der Lehre teilweise notwendige Vertiefung des Stoffs, finden sich am Schluss jedes Kapitels Literaturhinweise.

## Zum Inhalt des Buchs

Das Buch bildet alle wesentlichen Themen des Public Management ab. Die thematische Zusammenstellung und die Auswahl der einzelnen thematischen Abhandlungen erfolgten im Hinblick auf den Praxisbezug.

**Ein erster Teil** befasst sich mit der *Steuerung von Staat und Gesellschaft*. Dazu gehört u.a. die strategische-politische Steuerung und Planung. Da das Recht die Grundlage jeden Verwaltungshandelns darstellt, finden sich weiter Beiträge zur Rechtsetzung, einerseits zur Rechtsetzungsmethodik (Wie gehe ich Rechtsetzung konzeptionell an?) und andererseits zur Rechtsetzungstechnik (Wie gestalte ich Rechtserlasse qualitativ gut und anwenderfreundlich?). Eine Steuerung von Staat und Gesellschaft bedingt Evaluation; deshalb finden sich drei Kapitel zu diesem Thema.

**Der zweite Teil** hat die *Grundlagen der Verwaltungsführung* zum Thema, also grundlegende Managementthemen. Der Bogen spannt sich vom strategischen Management über Prozess- und Qualitätsmanagement und eGovernment bis hin zu Kommunikationsfragen (einschliesslich Fragen der guten Verwaltungssprache). Zum notwendigen Instrumentarium gehören auch Kunden- und Bevölkerungsbefragungen. In der schweizerischen Diskussion zum Public Management noch wenig verbreitet, aber dennoch wichtig ist auch die Frage der Ethik in der öffentlichen Verwaltung.

**Im dritten Teil** finden sich Beiträge zu den wichtigen Themen des öffentlichen *Finanzmanagements*: Budgetierung, Leistungsaufträge, öffentliche Rechnungslegung, Kosten- und Leistungsrechnung, interne Kontrollsysteme (IKS), Risikomanagement und Benchmarking.

**Der vierte Teil** ist dem *Personalmanagement* gewidmet. Das öffentliche Dienstrecht und das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung nähern sich zwar immer mehr dem Personalmanagement in der Privatwirtschaft an, dennoch gilt es einige Besonderheiten zu beachten. Die verschiedenen Beiträge schliessen den Bogen der HR-Prozesse von der Personalgewinnung über die Lohngestaltung sowie Arbeitszeitmodelle, die Anstellung bis hin zu Zielvereinbarungen und Anreizsystemen. Der Teil enthält auch Beiträge zu Führungsthemen wie Leadership in Krisen und Führungsentwicklung. Weiter werden instrumentelle Themen wie Mitarbeitendenbefragung und Coaching abgehandelt. Zuletzt befasst sich ein Beitrag auch mit der Schattenseite des Personalwesens: Mobbing und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz.

Das Recht ist im demokratischen Rechtsstaat – wie erwähnt – die Grundlage allen Verwaltungshandelns. Deshalb ist **der fünfte Teil** dem *Recht der öffentlichen Verwaltung* gewidmet. Er behandelt zentrale rechtliche Themen, die einen engen Kontext zum Verwaltungsmanagement aufweisen: Verfügung, veraltungsrechtlicher Vertrag, Rechtsmittel, Administrativuntersuchungen, öffentliches Beschaffungswesen und Subventionen sowie letztlich den Datenschutz. Insgesamt bildet dieser Teil ein kleines Rechtshandbuch innerhalb des Praxishandbuchs.

Die einzige Konstante in der öffentlichen Verwaltung ist heute die Veränderung. Deshalb befasst sich **der sechste Teil** mit *Veränderungsmanagement*. Das Anliegen der Herausgeber ist es, dass nicht blindwütig Reformen durchgeführt werden, sondern dass Veränderung sorgfältig und professionell angegangen wird. Dementsprechend finden sich Beiträge zu Organisationsanalyse und Aufgabenüberprüfung, Change Management und Kulturwandel sowie Projektmanagement. Es

finden sich auch Anleitungen instrumenteller Art, nämlich zum Einsatz von externer Beratung und von Mediation.

**Der siebte und letzte Teil** ist unter dem Titel «*Zusammenarbeitsformen*» der Verwaltungskooperation gewidmet. Das Themenspektrum reicht von Public Corporate Government und Auslagerung über Public Private Partnership und Fragen der Gemeindefusion und Gemeindezusammenarbeit bis zur Regionalentwicklung.



# Inhaltsübersicht

<b>1.</b>	<b>Steuerung von Staat und Gesellschaft</b> .....	35
1.1	Politische Planung und politische Steuerung.....	35
1.2	Rechtsetzungsmethodik.....	49
1.3	Gesetzgebungstechnik.....	64
1.4	New Public Management in der Schweiz: Reform-Evaluationen und Stand der Entwicklungen.....	80
1.5	Politikevaluation.....	106
1.6	Evaluationsstudien – Warum, wozu und wie?.....	122
<b>2.</b>	<b>Grundlagen der Verwaltungsführung</b> .....	135
2.1	Strategisches Public Management.....	135
2.2	Prozessoptimierung.....	147
2.3	Qualitätsmanagement in öffentlichen Organisationen.....	163
2.4	E-Government: Grundlagen, Strategien, Projekte.....	196
2.5	Kommunikation: Öffentlichkeits- und Medienarbeit.....	221
2.6	Die Sprache der Verwaltung.....	245
2.7	Krisenkommunikation in der öffentlichen Verwaltung.....	267
2.8	Marketing für öffentliche Verwaltungen – Vom Bürgeramt zur Stadtmarke.....	285
2.9	Kunden- und Bevölkerungsbefragungen.....	298
2.10	Ethische Grundlagen für die öffentliche Verwaltung.....	311
<b>3.</b>	<b>Finanzmanagement</b> .....	321
3.1	Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung.....	321
3.2	Öffentliche Rechnungslegung.....	340
3.3	Budgetierung, Leistungsaufträge, Überprüfung.....	350
3.4	Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung.....	395
3.5	Internes Kontrollsystem und Risikomanagement – zwei nutzenstiftende Führungsinstrumente.....	409
<b>4.</b>	<b>Personalmanagement</b> .....	427
4.1	Personalgewinnung: Vom Stellenprofil bis zur Einstellung.....	427
4.2	Anstellungsverhältnisse.....	442
4.3	Lohngestaltung.....	452
4.4	Arbeitszeitmodelle.....	463
4.5	Anreizsysteme zur Steigerung der Mitarbeitendenmotivation.....	473
4.6	Zielvereinbarung und Mitarbeitendenbeurteilung.....	489
4.7	Mitarbeitendenbefragung.....	510
4.8	Leadership in Krisen.....	527
4.9	Führungsentwicklung: Erzähl mir deine Geschichte.....	537
4.10	Coaching – sich als Führungskraft richtig beraten lassen.....	550
4.11	Sexuelle Belästigung und Mobbing.....	564
<b>5.</b>	<b>Recht der öffentlichen Verwaltung</b> .....	581
5.1	Verfügungen.....	581
5.2	Verwaltungsrechtliche Verträge.....	593
5.3	Beschwerdeverfahren.....	606
5.4	Öffentliches Beschaffungswesen.....	621
5.5	Subventionen.....	635

5.6	Datenschutz und besondere Geheimhaltungspflichten .....	646
5.7	Administrativuntersuchung .....	674
<b>6.</b>	<b>Veränderungsmanagement</b> .....	<b>697</b>
6.1	Veränderungen gestalten .....	697
6.2	Strategische Aufgabenüberprüfung .....	716
6.3	Organisationsanalyse – Konzept und Vorgehensweise .....	734
6.4	Kulturwandel in die Wege leiten .....	751
6.5	Projektmanagement .....	762
6.6	Beratung sinnvoll einsetzen .....	791
6.7	Mediation in der Verwaltung .....	810
<b>7.</b>	<b>Zusammenarbeitsformen</b> .....	<b>823</b>
7.1	Public Corporate Governance .....	823
7.2	Public Private Partnership – ein Lösungsansatz für die Schweiz .....	855
7.3	Gestaltung von Gemeindefusionsprozessen .....	880
7.4	Interkommunale Zusammenarbeit .....	897
7.5	Regionalentwicklung – Management auf einer Zwischenebene .....	915
<b>8.</b>	<b>Verzeichnisse</b> .....	<b>945</b>
8.1	Abkürzungsverzeichnis .....	945
8.2	Autorenverzeichnis .....	949
8.3	Stichwortverzeichnis .....	956

# Gesamtinhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Steuerung von Staat und Gesellschaft</b>	35
<b>1.1</b>	<b>Politische Planung und politische Steuerung</b>	35
1.1.1	Konzept der politischen Planung und Steuerung	35
1.1.1.1	Planungs- und Steuerungsprozesse	35
1.1.1.2	Planungs- und Steuerungsinstrumente	36
1.1.2	Legislaturplan (LP)	37
1.1.2.1	Planungsinhalte	38
1.1.2.2	Planungsschritte	39
1.1.3	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)	39
1.1.3.1	Planungsinhalte	40
1.1.3.2	Planungsschritte	40
1.1.3.3	Zusammenspiel von Legislaturplan, IAFP und Budget	41
1.1.4	Leistungsaufträge und Globalbudgets	42
1.1.4.1	Planungs- und Steuerungsinhalte	43
1.1.4.2	Planungs- und Steuerungsschritte	43
1.1.4.3	Zusammenspiel von Leistungsauftrag und Globalbudget	44
1.1.5	Leistungsvereinbarungen	45
1.1.5.1	Planungs- und Steuerungsinhalte	45
1.1.5.2	Planungs- und Steuerungsschritte	46
1.1.6	Literatur	47
1.1.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	47
1.1.6.2	Verwendete Literatur	47
<b>1.2</b>	<b>Rechtsetzungsmethodik</b>	49
1.2.1	Einleitung	49
1.2.1.1	Gegenstand und Abgrenzung	49
1.2.1.2	Rechtsetzung in der föderalistischen Vielfalt	49
1.2.2	Der Weg zum Rechtserlass	50
1.2.2.1	Grundsätzliches zum Rechtsetzungsverfahren	50
1.2.2.2	Impulsphase	51
1.2.2.3	Konzeptphase	52
1.2.2.4	Entwurfsphase	56
1.2.2.5	Konsultationsphase	56
1.2.2.6	Beschlussphase	57
1.2.2.7	Inkraftsetzung und Publikation	57
1.2.2.8	Umsetzungsphase	58
1.2.3	Qualitätsanforderungen an Rechtsnormen	58
1.2.3.1	Rechtmässigkeit (Gesetzmässigkeitsprinzip)	58
1.2.3.2	Adressatinnen- und Adressatengerechtigkeit und Akzeptanz	59
1.2.3.3	Kohärenz (Widerspruchsfreiheit) und Adäquanz (Systemangemessenheit)	60
1.2.3.4	Vollzugstauglichkeit	61
1.2.3.5	Wirksamkeit	61
1.2.4	Literatur	62
1.2.4.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	62
1.2.4.2	Verwendete Literatur	62

<b>1.3</b>	<b>Gesetzgebungstechnik</b> .....	64
1.3.1	Was ist Gesetzgebungstechnik? .....	64
1.3.1.1	Was will Gesetzgebungstechnik? .....	65
1.3.1.2	Grenzen der Gesetzgebungstechnik? .....	65
1.3.1.3	Arbeitsmittel der Gesetzgebungstechnik .....	66
1.3.2	Erlasse des Bundesrechts .....	68
1.3.3	Sprache .....	69
1.3.3.1	Wer ist das Zielpublikum? .....	70
1.3.3.2	Wann ist ein Erlass verständlich? .....	71
1.3.4	Struktur .....	72
1.3.4.1	Systematik der Regelung .....	72
1.3.4.2	Gliederungsmethoden und -ebenen .....	73
1.3.4.3	Erlassteile .....	73
1.3.4.4	Regulatorische Standardelemente .....	76
1.3.4.5	Regulatorische Querschnittsthemen .....	76
1.3.5	Erlassänderungen .....	78
1.3.6	Literatur .....	79
1.3.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur .....	79
1.3.6.2	Verwendete Literatur .....	79
<b>1.4</b>	<b>New Public Management in der Schweiz: Reform-Evaluationen und Stand der Entwicklungen</b> .....	80
1.4.1	NPM-Evaluationen in der Schweiz .....	80
1.4.2	Die Evaluation institutioneller Politiken .....	83
1.4.3	Wirkungsmodell einer NPM-Evaluation .....	84
1.4.4	Stand der Entwicklung .....	87
1.4.4.1	Ausgewählte kantonale Verwaltungen .....	88
1.4.4.2	Ebene der politischen Steuerung .....	90
1.4.4.3	Ebene der betrieblichen Steuerung .....	93
1.4.4.4	Überblick der kantonalen Verwaltungen und Typologien der Steuerungsmodelle .....	94
1.4.5	Fazit .....	97
1.4.6	Literatur .....	99
1.4.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur .....	99
1.4.6.2	Verwendete Literatur .....	99
1.4.7	Anhang: Interview zur Verwaltungsreform beim Bund .....	101
<b>1.5</b>	<b>Politikevaluation</b> .....	106
1.5.1	Einführung – Was ist Politikevaluation? .....	106
1.5.1.1	Einordnung der Evaluation im Politikzyklus .....	106
1.5.1.2	Kernelemente der Evaluationsfunktion .....	107
1.5.2	Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt .....	108
1.5.2.1	Substanzielle und institutionelle Politik .....	108
1.5.2.2	Das Kausalmodell einer öffentlichen Politik .....	109
1.5.3	Das lineare Wirkungsmodell der Politikevaluation .....	111
1.5.4	Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien .....	113
1.5.4.1	Politikkonzept .....	113
1.5.4.2	Umsetzungsorganisation .....	115
1.5.4.3	Output .....	116

1.5.4.4	Outcome.....	116
1.5.4.5	Impact.....	117
1.5.5	Schluss: Evaluation im Rahmen evidenzbasierter Politik.....	118
1.5.6	Literatur.....	119
1.5.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	119
1.5.6.2	Verwendete Literatur.....	120
<b>1.6</b>	<b>Evaluationsstudien – Warum, wozu und wie?</b> .....	<b>122</b>
1.6.1	Zunehmende gesetzliche Verankerung der Evaluation.....	122
1.6.2	Evaluationen als ein Ansatz der Erfolgskontrolle.....	123
1.6.3	Evaluationen in Abgrenzung zu angewandter Forschung und Grundlagenforschung.....	124
1.6.4	Arten von Evaluationen.....	124
1.6.4.1	Evaluationsgegenstand.....	124
1.6.4.2	Fragestellungen.....	125
1.6.4.3	Durchführungszeitpunkt.....	125
1.6.4.4	Steuerung und Durchführung.....	126
1.6.4.5	Verwendungszweck von Evaluationen.....	126
1.6.5	Vorgehensmodell einer Wirkungsevaluation.....	127
1.6.6	Literatur.....	133
1.6.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	133
1.6.6.2	Verwendete Literatur.....	133
<b>2.</b>	<b>Grundlagen der Verwaltungsführung</b> .....	<b>135</b>
<b>2.1</b>	<b>Strategisches Public Management</b> .....	<b>135</b>
2.1.1	Strategische Führungskompetenz der Politik?.....	135
2.1.2	Konzeption des Strategischen Public Managements.....	137
2.1.3	Einführung des Strategischen Public Managements.....	139
2.1.3.1	Voraussetzungen.....	140
2.1.3.2	Einführungsschritte.....	140
2.1.3.3	Einführungsergebnisse.....	141
2.1.4	Nutzung des strategischen Public Managements.....	142
2.1.4.1	Voraussetzungen.....	142
2.1.4.2	Planungsschritte.....	143
2.1.4.3	Nutzungsergebnisse.....	143
2.1.5	Anwendung und Ausblick.....	144
2.1.6	Literatur.....	145
2.1.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	145
2.1.6.2	Verwendete Literatur.....	145
<b>2.2</b>	<b>Prozessoptimierung</b> .....	<b>147</b>
2.2.1	Zu diesem Kapitel.....	147
2.2.2	Die Bedeutung guter Prozesse in der öffentlichen Verwaltung.....	147
2.2.2.1	Kundenorientierung – Die öffentliche Verwaltung unter Druck.....	147
2.2.2.2	Prozesse in der Verwaltung – Grosses Verbesserungspotenzial vorhanden.....	149
2.2.3	Prozessoptimierung – Die Grundlagen.....	151
2.2.3.1	Die Grundstruktur von Prozessen.....	151
2.2.3.2	Die fünf Leistungsziele der Prozessoptimierung.....	152
2.2.3.3	Das Können-Wollen-Dürfen-Modell.....	153
2.2.3.4	Grundlegende Optimierungsprinzipien.....	154

2.2.4	Ein Optimierungs-vorgehensmodell für die Verwaltungspraxis .....	158
2.2.4.1	Der Verbesserungskreislauf.....	158
2.2.4.2	Werkzeuge zur Prozessverbesserung .....	159
2.2.5	Optimieren in der öffentlichen Verwaltung: ein Fazit .....	161
2.2.6	Literatur.....	161
2.2.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	161
2.2.6.2	Verwendete Literatur.....	161
<b>2.3</b>	<b>Qualitätsmanagement in öffentlichen Organisationen</b> .....	<b>163</b>
2.3.1	Warum soll in öffentlichen Verwaltungen ein Qualitätsmanagement-System eingeführt werden?.....	163
2.3.2	Die zentralen Elemente des Qualitätsmanagements.....	165
2.3.3	Neupositionierung der Mission durch Analyse der Interessenträger.....	168
2.3.3.1	Identifizierung der Partner.....	169
2.3.3.2	Analyse der Haupterwartungen und Optimierungskriterien .....	169
2.3.4	Qualität aus Sicht der Leistungsempfänger/-innen: Leistungen und Qualitätsengagements.....	171
2.3.4.1	Bestimmung des Qualitätsgrads einer Leistung.....	172
2.3.4.2	Qualität einer öffentlichen Leistung.....	174
2.3.5	Spezifische Qualitätsmassnahmen für öffentliche Organisationen .....	178
2.3.5.1	Bürgerchartas.....	178
2.3.5.2	Alternative Arten der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.....	180
2.3.6	Qualität aus Sicht der Arbeitsorganisation: Prozessmanagement und Querschnittprozesse in der öffentlichen Verwaltung .....	183
2.3.6.1	Gliederung in Umsetzungsprozesse und Funktion von «process owners».....	183
2.3.6.2	Methoden zur Darstellung von Arbeitsprozessen .....	184
2.3.7	Umsetzung und Steuerung von Qualität .....	189
2.3.7.1	Allgemeines.....	189
2.3.7.2	Phasen zur Einführung eines Qualitätsmanagements .....	189
2.3.8	Folgerungen.....	192
2.3.9	Literatur.....	193
2.3.9.1	Verwendete Literatur.....	193
<b>2.4</b>	<b>E-Government: Grundlagen, Strategien, Projekte</b> .....	<b>196</b>
2.4.1	Grundlagen.....	196
2.4.1.1	Einführung und Überblick.....	196
2.4.1.2	Definition E-Government und Abgrenzung zum E-Business .....	197
2.4.1.3	Nutzen von E-Government .....	198
2.4.1.4	Komponenten von E-Government-Lösungen.....	198
2.4.1.5	Wiederverwendung und Standards bei E-Government-Lösungen.....	199
2.4.2	E-Government in der Schweiz.....	201
2.4.2.1	E-Government-Strategie Schweiz.....	201
2.4.2.2	E-Government-Standards eCH.....	202
2.4.2.3	Aktionsplan und priorisierte Vorhaben.....	202
2.4.2.4	Beispiel priorisiertes Vorhaben eUmzugCH.....	203
2.4.2.5	E-Government-Landkarte.....	204
2.4.2.6	Lokale E-Government-Strategien am Beispiel der Stadt Bern .....	205
2.4.3	Arten von Anwendungssystemen.....	206
2.4.3.1	Individualsoftware versus Standardsoftware .....	206
2.4.3.2	Closed Source versus Open-Source-Software.....	207

2.4.3.3	Beispielsystem CAMAC.....	208
2.4.4	IT-Projekte und ICT-Beschaffungen.....	209
2.4.4.1	Gesetzliche Grundlagen.....	210
2.4.4.2	Projektführungsmethode HERMES.....	211
2.4.4.3	Vorgehen bei einer Beschaffung.....	212
2.4.5	Neue Konzepte: Open Government und Digitale Nachhaltigkeit.....	213
2.4.5.1	Open Government.....	213
2.4.5.2	Zusammenhang Open Government und E-Government.....	214
2.4.5.3	Open Government Data.....	215
2.4.5.4	Open Government Data in der Schweiz.....	215
2.4.5.5	Digitale Nachhaltigkeit.....	216
2.4.6	Literatur.....	219
2.4.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	219
2.4.6.2	Verwendete Literatur.....	219
<b>2.5</b>	<b>Kommunikation: Öffentlichkeits- und Medienarbeit.....</b>	<b>221</b>
2.5.1	Organisationskommunikation.....	221
2.5.1.1	Die Grundbegriffe.....	221
2.5.1.2	Das Praxisfeld.....	222
2.5.1.3	Kommunikationsdesigns.....	223
2.5.2	Aufgaben der Behördenkommunikation.....	224
2.5.2.1	Demokratischer Rahmen und Normen.....	224
2.5.2.2	Trends in der politischen Öffentlichkeit.....	226
2.5.2.3	Dilemmata der Behördenkommunikation.....	227
2.5.3	Strategien der Behördenkommunikation.....	228
2.5.3.1	Merkmale von Kommunikationsstrategien.....	228
2.5.3.2	Konzeption.....	229
2.5.3.3	Die Integration.....	230
2.5.3.4	Die Vernetzung.....	231
2.5.4	Lösungsdesigns der Behördenkommunikation.....	232
2.5.4.1	Message Design.....	232
2.5.4.2	Mediendesign.....	234
2.5.4.3	Medienarbeit.....	237
2.5.5	Literatur.....	240
2.5.5.1	Empfohlene Literatur.....	240
2.5.5.2	Verwendete Literatur.....	240
<b>2.6</b>	<b>Die Sprache der Verwaltung.....</b>	<b>245</b>
2.6.1	Einleitung: Die Bedeutung der Sprache.....	245
2.6.1.1	Bedeutung der Sprache für die Demokratie.....	245
2.6.1.2	Bedeutung der Sprache für die Organisation.....	246
2.6.1.3	Bedeutung der Sprache für das Management.....	247
2.6.2	Sprachen- und Sprachpolitik am Beispiel der Bundesverwaltung.....	248
2.6.2.1	Zielsetzung und Normen.....	248
2.6.2.2	Verfahren und Ressourcen.....	251
2.6.2.3	Herausforderungen und Lösungsansätze.....	252
2.6.3	Die Form der Verwaltungssprache.....	254
2.6.3.1	Grundlagen.....	254

2.6.3.2	Eigenschaften nach Textsorten .....	255
2.6.3.3	Anwendungsbeispiel: Änderung des Baureglements .....	257
2.6.4	Die Fachlichkeit der Verwaltungssprache .....	258
2.6.4.1	Die fachlichen Aufgaben .....	258
2.6.4.2	Fachsprachliche Merkmale .....	259
2.6.4.3	Unterschiedliche Grade der Fachlichkeit .....	261
2.6.5	Schluss: Die Botschaft der Verwaltungssprache .....	261
2.6.6	Literatur .....	262
2.6.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur .....	262
2.6.6.2	Verwendete Literatur .....	263
<b>2.7</b>	<b>Krisenkommunikation in der öffentlichen Verwaltung</b> .....	<b>267</b>
2.7.1	Einleitung .....	267
2.7.2	Entstehung und Verlauf von Krisen .....	268
2.7.3	Krisenkommunikation .....	270
2.7.3.1	Vier-Phasen-Modell des Krisenkommunikationsmanagements .....	271
2.7.4	Exkurs: Praxisbeispiele auf Bundesebene .....	281
2.7.5	Postmoderne Krisenkommunikation .....	282
2.7.6	Literatur .....	283
2.7.6.1	Verwendete Literatur .....	283
<b>2.8</b>	<b>Marketing für öffentliche Verwaltungen – Vom Bürgeramt zur Stadtmarke</b> .....	<b>285</b>
2.8.1	Was verstehen wir unter Marketing? .....	285
2.8.2	Wo lässt sich das Marketingdenken auf den öffentlichen Sektor übertragen? .....	286
2.8.3	Genaue Situationsanalyse als Ausgangsbasis .....	288
2.8.4	Denken in Zielgruppen .....	290
2.8.5	Ein positives Image als wichtiges Marketingziel .....	292
2.8.6	Konsequente Markenführung als Voraussetzung für strategische Imagebeeinflussung .....	293
2.8.7	Markenaufbau mit Hilfe des Markensterrads .....	294
2.8.8	«Das Dilemma der Vielfalt» als grösste Herausforderung der strategischen Kommunikationspolitik .....	295
2.8.9	Literatur .....	296
2.8.9.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur .....	296
2.8.9.2	Verwendete Literatur .....	296
<b>2.9</b>	<b>Kunden- und Bevölkerungsbefragungen</b> .....	<b>298</b>
2.9.1	Einleitung .....	298
2.9.2	Ziele von Befragungen .....	299
2.9.3	Zusammenarbeit mit externen Experten .....	300
2.9.4	Zielgruppen der Befragung .....	300
2.9.5	Befragungsformen und Auswahl der Stichprobe .....	301
2.9.6	Typen von Fragen und Gestaltung des Fragebogens .....	303
2.9.7	Durchführung der Befragung .....	306
2.9.8	Auswertung und Analyse der Daten .....	307
2.9.9	Umsetzung der Erkenntnisse .....	309
2.9.10	Literatur .....	310
2.9.10.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur .....	310
2.9.10.2	Verwendete Literatur .....	310

<b>2.10</b>	<b>Ethische Grundlagen für die öffentliche Verwaltung</b>	311
2.10.1	Ausgangslage	311
2.10.2	Was ist Ethik?	312
2.10.3	Ethik in der öffentlichen Verwaltung	313
2.10.3.1	Ethische Prinzipien für die öffentliche Verwaltung	313
2.10.3.2	Ethikinfrastruktur der Bundesverwaltung	314
2.10.3.3	Ethikinfrastruktur in den kantonalen Verwaltungen	316
2.10.4	Ausblick	318
2.10.5	Literatur	319
2.10.5.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	319
2.10.5.2	Verwendete Literatur	319
<b>3.</b>	<b>Finanzmanagement</b>	321
<b>3.1</b>	<b>Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung</b>	321
3.1.1	Einführung	321
3.1.2	Benchmarking als Instrument der Wissensgenerierung und Verwaltungsmodernisierung	322
3.1.2.1	Begriffsklärungen	322
3.1.2.2	Verwaltungspolitische Diskurs- und Konzeptentwicklung	322
3.1.2.3	Möglichkeiten und Grenzen von Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung	323
3.1.3	Varianten von Benchmarking und Anwendungserfahrungen auf der kommunalen Ebene	326
3.1.3.1	Deutschland	328
3.1.3.2	Schweiz	329
3.1.3.3	England	330
3.1.3.4	Schweden	331
3.1.4	Fazit	333
3.1.5	Literatur	334
3.1.5.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	334
3.1.5.2	Verwendete Literatur	335
<b>3.2</b>	<b>Öffentliche Rechnungslegung</b>	340
3.2.1	Begriff	340
3.2.2	Grundsätze ordnungsgemässer Rechnungslegung	342
3.2.2.1	Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gemäss den tatsächlichen Verhältnissen	343
3.2.2.2	Die Rechnungslegung der Einheit folgt vollumfänglich den Normen	343
3.2.2.3	Vollständigkeit	343
3.2.2.4	Fortführung der Tätigkeit («Going Concern»)	343
3.2.2.5	Stetigkeit der Darstellung	343
3.2.2.6	Wesentlichkeit	343
3.2.2.7	Bruttoprinzip	344
3.2.2.8	Vergleichbarkeit	344
3.2.2.9	Periodenabgrenzungsprinzip	344
3.2.2.10	Grundsätze ordnungsgemässer Rechnungslegung in HRM2	344
3.2.3	Bestandteile und Elemente der Jahresrechnung	345
3.2.4	Entwicklung	347
3.2.5	Nutzen der Rechnungslegung	348
3.2.6	Literatur	349
3.2.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	349
3.2.6.2	Verwendete Literatur	349

<b>3.3</b>	<b>Budgetierung, Leistungsaufträge, Überprüfung</b>	350
3.3.1	Planung und Controlling als Elemente der Führung	350
3.3.2	Budgetierung bei der öffentlichen Hand	352
3.3.2.1	Was heisst budgetieren?	353
3.3.2.2	Systematische Darstellung der Budgetinhalte	353
3.3.2.3	Budgetgrundsätze	358
3.3.2.4	Wann wird budgetiert?	358
3.3.2.5	Wozu wird budgetiert?	360
3.3.2.6	Für wen wird budgetiert?	362
3.3.2.7	Wie budgetieren?	363
3.3.2.8	Anforderungen an einen guten Budgetierungsprozess	363
3.3.2.9	Empfehlungen für einen guten Budgetierungsprozess	365
3.3.3	Leistungsaufträge und Überprüfung	369
3.3.3.1	Leistungsaufträge	369
3.3.3.2	Überprüfung	372
3.3.4	Budgetierung und Controlling nach HRM2	379
3.3.4.1	Grundlagen	379
3.3.4.2	Controlling-Regelkreis	379
3.3.4.3	Budgetierungs-/Controlling-Stufen	380
3.3.4.4	Controlling-Systeme	380
3.3.4.5	Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen	381
3.3.4.6	Orientierungshilfen bei der Umstellung auf HRM2	382
3.3.5	Verbindung zum internen Kontrollsystem IKS	383
3.3.5.1	IKS-Grundlagen in der öffentlichen Verwaltung	383
3.3.5.2	IKS-Definition	384
3.3.5.3	IKS – Nutzen und Grenzen	385
3.3.5.4	Umsetzung	386
3.3.6	Literatur	393
3.3.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	393
3.3.6.2	Verwendete Literatur	393
<b>3.4</b>	<b>Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung</b>	395
3.4.1	Gründe für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung	395
3.4.2	Grundsätzliche Voraussetzungen	396
3.4.2.1	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)	396
3.4.2.2	Strategische Voraussetzungen	397
3.4.2.3	Organisatorische Voraussetzungen	399
3.4.2.4	Ressourcenbezogene Voraussetzungen	400
3.4.2.5	Zielsetzungen formulieren	401
3.4.3	Überblick über die Kosten- und Leistungsrechnung	401
3.4.3.1	Die Kostenartenrechnung	402
3.4.3.2	Kostenstellenrechnung	403
3.4.3.3	Kostenträgerrechnung	404
3.4.3.4	Reporting	404
3.4.3.5	Anlagebuchhaltung	405
3.4.3.6	Arbeitszeit- und Leistungserfassung	405
3.4.3.7	Revisionsanforderungen	406
3.4.4	Kritische Erfolgsfaktoren	406

3.4.4.1	Einbezug der betroffenen Personen.....	406
3.4.4.2	Kommunikation und Information.....	406
3.4.4.3	Schulung.....	407
3.4.4.4	Bekenntnis der Führung.....	407
3.4.5	Literatur.....	408
3.4.5.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	408
3.4.5.2	Verwendete Literatur.....	408
<b>3.5</b>	<b>Internes Kontrollsystem und Risikomanagement – zwei nutzenstiftende Führungsinstrumente.....</b>	<b>409</b>
3.5.1	Rahmenbedingungen.....	410
3.5.2	Wirkungsumfang eines IKS und Risikomanagements in Gemeinden.....	413
3.5.2.1	Wirkungsumfang eines IKS.....	413
3.5.2.2	Wirkungsumfang eines Risikomanagements.....	414
3.5.2.3	Abgrenzung zum Qualitätsmanagement.....	416
3.5.2.4	Wirkungsbereich einer ganzheitlichen Risikosteuerung bei Gemeinden.....	417
3.5.3	Ganzheitliche Risikosteuerung in zehn Schritten.....	418
3.5.3.1	Planung.....	418
3.5.3.2	Implementierung.....	419
3.5.3.3	Betrieb.....	420
3.5.3.4	Fazit.....	421
3.5.4	IKS-Standardprozesse für Gemeinden.....	421
3.5.5	Lehren aus der Privatwirtschaft.....	422
3.5.6	Schlussbemerkungen.....	424
3.5.7	Literatur.....	425
3.5.7.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	425
3.5.7.2	Verwendete Literatur.....	425
<b>4.</b>	<b>Personalmanagement.....</b>	<b>427</b>
<b>4.1</b>	<b>Personalgewinnung: Vom Stellenprofil bis zur Einstellung.....</b>	<b>427</b>
4.1.1	Was bedeutet «Prozess» in diesem Zusammenhang?.....	427
4.1.2	Was bedeutet es, dass die sich Bewerbenden gewonnen werden müssen?.....	428
4.1.2.1	Grundsätzliches.....	428
4.1.2.2	Darstellung im Prozessmodell.....	429
4.1.3	Bedeutung, Kosten und Nutzen der Personalgewinnung.....	431
4.1.3.1	Bedeutung der Personalgewinnung.....	431
4.1.3.2	Kosten der Personalgewinnung.....	432
4.1.3.3	Nutzen der Personalgewinnung.....	432
4.1.4	Qualitätskriterien für die Personalgewinnung.....	433
4.1.4.1	Einleitung.....	433
4.1.4.2	Anforderungen an Qualitätskriterien.....	433
4.1.5	Welche Auswahlinstrumente sind tauglich?.....	436
4.1.5.1	Das Personalwerbungsvorgehen und die Stellenausschreibung als Auswahlinstrument.....	437
4.1.5.2	Die Analyse der schriftlichen Unterlagen, insbesondere der Arbeitszeugnisse.....	438
4.1.5.3	Das Bewerbungsgespräch und Referenzauskünfte.....	439
4.1.6	Literatur.....	441
4.1.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	441
4.1.6.2	Verwendete Literatur.....	441

<b>4.2</b>	<b>Anstellungsverhältnisse</b> .....	442
4.2.1	Ist-Situation.....	443
4.2.1.1	Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen.....	443
4.2.1.2	Zwei-Klassen-Systeme.....	443
4.2.1.3	Organisationsziele .....	444
4.2.1.4	Besonderheiten der Mitarbeitendenführung .....	445
4.2.1.5	Besonderheiten der Arbeitsbedingungen.....	446
4.2.1.6	Langsame Anpassung der Anstellungsbedingungen.....	447
4.2.2	Verbesserungsbedarf.....	448
4.2.2.1	Arbeitsmarktfähigkeit.....	448
4.2.2.2	Arbeitsbedingungen .....	449
4.2.2.3	Mitarbeitendenführung.....	450
4.2.3	Ausblick.....	450
4.2.4	Literatur.....	451
<b>4.3</b>	<b>Lohngestaltung</b> .....	452
4.3.1	Einleitung.....	452
4.3.2	Wieviel ist eine Arbeit wert?.....	453
4.3.3	Gesetzliche Anforderungen .....	454
4.3.4	Lohnkomponenten .....	454
4.3.4.1	Grundlohn, Funktionenraster, Funktionsbewertung .....	454
4.3.4.2	Einreihungsplan, Lohnklassen, Lohnbänder .....	457
4.3.4.3	Individuelle Einstufungen in die Lohnbänder.....	458
4.3.4.4	Leistung.....	459
4.3.4.5	Methoden der Leistungs- bzw. Mitarbeitendenbeurteilung .....	459
4.3.4.6	Lohnentwicklung.....	459
4.3.4.7	Andere Lohnkomponenten wie Kinder- und Familienzulagen .....	460
4.3.5	Berücksichtigung des Arbeitsmarkts .....	460
4.3.6	Transparenz.....	460
4.3.7	Einführung eines neuen Lohnsystems.....	461
4.3.8	Schlussbemerkung.....	462
4.3.9	Literatur.....	462
4.3.9.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	462
4.3.9.2	Verwendete Literatur.....	462
<b>4.4</b>	<b>Arbeitszeitmodelle</b> .....	463
4.4.1	Einleitung.....	463
4.4.2	Individualisierung der Arbeitszeit .....	463
4.4.3	Starkes Aufkommen von atypischen Arbeitsformen.....	464
4.4.4	Verkürzung der Arbeitszeit .....	465
4.4.5	Gestaltung der Arbeitszeit im öffentlichen Sektor: günstige Bedingungen.....	466
4.4.6	Die verschiedenen Arbeitszeitmodelle.....	467
4.4.6.1	Varianten ohne Änderung der Arbeitszeit.....	467
4.4.6.2	Arbeitszeitmodelle mit einer Änderung der Arbeitszeit.....	469
4.4.7	Die Hauptmerkmale der neuen Arbeitszeitmodelle .....	470
4.4.8	Schlussfolgerungen.....	471
4.4.9	Literatur.....	472

<b>4.5</b>	<b>Anreizsysteme zur Steigerung der Mitarbeitendenmotivation</b> .....	473
4.5.1	Was ist ein Anreizsystem?.....	473
4.5.2	Ziele und Funktionen eines Anreizsystems.....	474
4.5.3	Die Wirkung von Anreizsystemen auf den Motivationsprozess.....	475
4.5.4	Die Inhalte eines Anreizsystems.....	477
4.5.4.1	Berücksichtigung spezifischer Motivationslagen.....	477
4.5.4.2	Wirkung materieller Anreize.....	478
4.5.4.3	Elemente eines umfassenden Anreizsystems.....	478
4.5.5	Ausgewählte Beispiele von Anreizsystemen.....	479
4.5.5.1	Gehaltssystem mit Leistungslohnkomponenten.....	479
4.5.5.2	Kollektive Anreizinstrumente.....	483
4.5.5.3	Cafeteria-Ansatz.....	486
4.5.6	Literatur.....	487
4.5.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	487
4.5.6.2	Verwendete Literatur.....	487
<b>4.6</b>	<b>Zielvereinbarung und Mitarbeitendenbeurteilung</b> .....	489
4.6.1	Die Mitarbeitendenbeurteilung als Teil des gesamten Zielsystems.....	489
4.6.2	Ziele und Zwecke der Mitarbeitendenbeurteilung.....	490
4.6.2.1	Instrument der Personalführung und des Motivationsmanagements.....	490
4.6.2.2	Grundlage für personelle Entscheidungen.....	491
4.6.2.3	Hilfsmittel für die Lohnfestlegung.....	491
4.6.3	Elemente der Mitarbeitendenbeurteilung.....	492
4.6.3.1	Beurteilungskriterien (Was?).....	492
4.6.3.2	Beurteilende Personen (Wer?).....	494
4.6.3.3	Beurteilungsverfahren (Wie?).....	496
4.6.3.4	Beurteilungszeitpunkt (Wann?).....	498
4.6.4	Grenzen der Mitarbeitendenbeurteilung.....	499
4.6.4.1	Instrumentelle Grenzen.....	499
4.6.4.2	Personelle Grenzen.....	500
4.6.4.3	Organisatorische Grenzen.....	500
4.6.5	Das 6-Schritte-Modell zur Einführung einer Mitarbeitendenbeurteilung.....	501
4.6.6	Literatur.....	502
4.6.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	502
4.6.6.2	Verwendete Literatur.....	502
4.6.7	Anhang 1: Arbeitshilfe – Gesprächsvorbereitung und -durchführung.....	504
4.6.8	Anhang 2: Musterformular – Mitarbeiterbeurteilungs- und Fördergespräch.....	505
4.6.9	Anhang 3: Arbeitshilfe – Mögliche Quellen von Beurteilungsfehlern und Lösungsansätze.....	507
4.6.10	Anhang 4: Musterformular – Beobachtungsjournal.....	508
<b>4.7</b>	<b>Mitarbeitendenbefragung</b> .....	510
4.7.1	Sind Ihre Mitarbeitenden zufrieden?.....	510
4.7.2	Einfluss der Mitarbeitendenzufriedenheit.....	510
4.7.2.1	Zufriedene Mitarbeitende führen zu zufriedenen Kunden.....	510
4.7.2.2	Nimmt der Kunde die Zufriedenheit der Mitarbeitenden wahr?.....	511
4.7.3	Wie messe ich konkret die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter?.....	511
4.7.3.1	Grundvoraussetzung für eine Mitarbeitendenbefragung.....	512
4.7.3.2	Nicht jeder Zeitpunkt ist der richtige Zeitpunkt.....	512

4.7.3.3	Was soll mit der Mitarbeitendenbefragung erreicht werden?.....	513
4.7.3.4	Bildung eines Projektteams.....	513
4.7.3.5	Anonymität heisst nicht Verzicht auf Fragen.....	513
4.7.3.6	Kernstück Fragebogen.....	514
4.7.3.7	Pre-Test als Qualitätskompass.....	520
4.7.3.8	Informationen fördern das Verständnis und die Rücklaufquote.....	521
4.7.3.9	Durchführung.....	521
4.7.3.10	Ist eine Nachfassaktion überhaupt notwendig?.....	522
4.7.4	Auswertung der Ergebnisse.....	522
4.7.4.1	Darstellungsvarianten.....	522
4.7.4.2	Interpretation der Ergebnisse.....	523
4.7.4.3	Was passiert nun mit den Ergebnissen?.....	523
4.7.5	Massnahmen.....	524
4.7.5.1	Erarbeitung von Massnahmen.....	524
4.7.5.2	Umsetzung der Massnahmen.....	524
4.7.6	Schlusskontrolle einer Mitarbeitendenbefragung.....	525
4.7.7	Eine Befragung scheitert nicht bloss an einem schlechten Fragebogen.....	525
4.7.8	Literatur.....	526
4.7.8.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	526
4.7.8.2	Verwendete Literatur.....	526
<b>4.8</b>	<b>Leadership in Krisen.....</b>	<b>527</b>
4.8.1	Allgegenwärtige Krisen.....	527
4.8.2	Weshalb nicht besser gewappnet?.....	527
4.8.3	Mangelnde Leadership bei der Krisenvorbereitung.....	528
4.8.4	Mangelnde Leadership bei der Krisenauswertung.....	528
4.8.5	Warum werden Krisen nicht verstanden?.....	529
4.8.5.1	Unterschiedlichste Vorstellungen.....	529
4.8.5.2	Facettenreichtum von Krisen vs. Definitionskorsett.....	529
4.8.5.3	Was ist für uns eine Krise?.....	530
4.8.5.4	Krisen landen im gleichen Topf wie Notfälle oder Katastrophen.....	530
4.8.6	Anforderungen und Erwartungen an die Führung in Krisen.....	531
4.8.6.1	Handeln und/oder Entscheiden.....	531
4.8.6.2	Checklisten, Planung und Koordination.....	532
4.8.6.3	Entscheidfindung in der Krise, Führungsgrundsätze.....	532
4.8.7	Leadership in Krisen.....	532
4.8.7.1	Führung in Krisen als zutreffender Begriff.....	533
4.8.7.2	Leadership-Qualitäten, um in Krisen zu bestehen.....	533
4.8.7.3	Unsere Auswahl von Kernkompetenzen in Krisen.....	534
4.8.8	Ganzheitliches Leadership-Verständnis.....	534
4.8.9	Leadership in Krisen ist lernbar.....	535
4.8.10	Coaching von Leadern im Lern- und Führungsprozess in Krisen.....	535
4.8.11	Rückenstärkung für den in der Krise selbstverantwortlichen Leader.....	535
4.8.12	Literatur.....	536
4.8.12.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	536
4.8.12.2	Verwendete Literatur.....	536

<b>4.9</b>	<b>Führungsentwicklung: Erzähl mir deine Geschichte ...</b>	<b>537</b>
4.9.1	Führung und Führungsentwicklung – ein Rahmenkonzept	537
4.9.1.1	Wie Führung gesteuert wird	538
4.9.1.2	Ebenen der Führungsentwicklung	538
4.9.1.3	Ansatzpunkte für die Führungsentwicklung	539
4.9.2	Führungsgeschichten erzählen und erzählen lassen	540
4.9.2.1	Ansatz: Führungsbiographie	541
4.9.2.2	Ansatz: Kritische Führungsereignisse	541
4.9.2.3	Nachfragen stellen	541
4.9.2.4	Wer als Interviewer/in und Geschichtenerzähler/in in Frage kommt	542
4.9.3	Führungsgeschichten deuten	542
4.9.3.1	Alltagstheorien von Führung	543
4.9.3.2	Führungsthemen	543
4.9.3.3	Führungskultur	544
4.9.3.4	Führungsrolle	544
4.9.3.5	Konsequenzen für die Führung	545
4.9.4	Massnahmen und Prozesse zur Führungsentwicklung	546
4.9.4.1	Fokus Führungsperson: «Führungsbücher selber schreiben»	546
4.9.4.2	Fokus Organisation: «Führungslandschaft erkunden»	546
4.9.4.3	Fokus Organisation: «Führung thematisieren»	547
4.9.5	Literatur	548
4.9.5.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	548
4.9.5.2	Verwendete Literatur	548
<b>4.10</b>	<b>Coaching – sich als Führungskraft richtig beraten lassen</b>	<b>550</b>
4.10.1	Was ist Coaching?	550
4.10.2	Coaching als Hilfe bei der Rollenübernahme	551
4.10.3	Anliegen und Anlässe für Coaching	553
4.10.3.1	Rolle	553
4.10.3.2	Person/Persönlichkeit	554
4.10.3.3	Organisation	554
4.10.4	Typische Phasen eines Coachings	555
4.10.4.1	Einstiegs- und Kontaktpphase mit Kontextklärung	555
4.10.4.2	Vereinbarungs- und Kontraktphase, Aufbau einer Arbeitsbeziehung	555
4.10.4.3	Ziele (Soll) und Situation (Ist) herausarbeiten	556
4.10.4.4	Lösungen entwickeln	556
4.10.4.5	Transfer sichern: Entwickeln klar überprüfbarer nächster Schritte	557
4.10.4.6	Auswertung und Abschluss	557
4.10.5	Abgrenzung zu verwandten Konzepten	557
4.10.5.1	Training	557
4.10.5.2	Mentoring	558
4.10.5.3	Supervision	558
4.10.5.4	Psychotherapie	558
4.10.6	Arten des Coachings und mögliche Settings	559
4.10.7	Suche und Auswahl eines Coachs	560
4.10.7.1	Wahl des geeigneten Settings	560
4.10.7.2	Die Suche nach dem geeigneten Coach	561
4.10.7.3	Die telefonische Anfrage	561

4.10.7.4	Das Erstgespräch.....	561
4.10.7.5	Auswertung des Erstgesprächs.....	562
4.10.8	Literatur.....	563
4.10.8.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	563
4.10.8.2	Verwendete Literatur.....	563
<b>4.11</b>	<b>Sexuelle Belästigung und Mobbing</b> .....	<b>564</b>
4.11.1	Was sagt das Gesetz?.....	564
4.11.1.1	Das Gleichstellungsgesetz.....	565
4.11.1.2	Das Arbeitsgesetz.....	565
4.11.1.3	Das Obligationenrecht.....	566
4.11.1.4	Das Zivilgesetzbuch.....	566
4.11.1.5	Das Strafgesetzbuch.....	567
4.11.2	Führungsverantwortung.....	567
4.11.3	Definition und Beispiele.....	568
4.11.3.1	Sexuelle Belästigung.....	568
4.11.3.2	Mobbing.....	570
4.11.3.3	Sexuelle Belästigung und Mobbing.....	572
4.11.4	Folgen von sexueller Belästigung und Mobbing.....	573
4.11.5	Prävention als Teil der Verwaltungskultur.....	573
4.11.5.1	Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz: Was können Verwaltungen/Ämter tun?.....	573
4.11.5.2	Mobbing: Was können Verwaltungen/Ämter tun?.....	575
4.11.6	Was können Betroffene tun?.....	576
4.11.6.1	Bei sexueller Belästigung.....	576
4.11.6.2	Bei Mobbing.....	577
4.11.6.3	Was können Arbeitskolleginnen oder Arbeitskollen tun?.....	577
4.11.7	Literatur.....	578
4.11.7.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatu.....	578
4.11.7.2	Verwendete Literatur.....	578
<b>5.</b>	<b>Recht der öffentlichen Verwaltung</b> .....	<b>581</b>
<b>5.1</b>	<b>Verfügungen</b> .....	<b>581</b>
5.1.1	Grundlagen.....	581
5.1.1.1	Verwaltungsrechtsverhältnis.....	581
5.1.1.2	Handlungsformen der Verwaltung.....	581
5.1.1.3	Verfügungsfunktionen.....	582
5.1.2	Begriffselemente der Verfügung.....	582
5.1.2.1	Einleitung.....	582
5.1.2.2	Anordnung einer Behörde.....	583
5.1.2.3	Einzelfall.....	583
5.1.2.4	Regelung eines Rechtsverhältnisses.....	583
5.1.2.5	Einseitigkeit.....	583
5.1.2.6	Verbindlichkeit.....	583
5.1.2.7	Abstützung auf öffentliches Recht.....	584
5.1.3	Arten von Verfügungen.....	584
5.1.3.1	Einleitung.....	584
5.1.3.2	Nach dem Adressatenkreis: Individualverfügung und Allgemeinverfügung.....	584
5.1.3.3	Nach dem Gegenstand: positive, negative oder feststellende Verfügung.....	584

5.1.3.4	Nach der Wirkung auf die Adressaten: begünstigende oder belastende Verfügung .....	585
5.1.3.5	Nach dem partizipativen Anteil der Adressaten: mitwirkungsbedürftige und nicht mitwirkungsbedürftige Verfügung .....	585
5.1.3.6	Nach der Positionierung im Verfahren .....	585
5.1.3.7	Nach der zeitlichen Geltung .....	585
5.1.3.8	Nach der Art und Weise der Wahrnehmung der in der Verfügung festgelegten Rechte und Pflichten .....	586
5.1.4	Formelemente der Verfügung .....	586
5.1.4.1	Einleitung .....	586
5.1.4.2	Schriftlichkeit .....	586
5.1.4.3	Bezeichnung als Verfügung .....	586
5.1.4.4	Verfügende Behörde .....	586
5.1.4.5	Verfügungsadressat .....	586
5.1.4.6	Begründung .....	586
5.1.4.7	Verfügungsformel/Dispositiv, Eröffnung .....	587
5.1.4.8	Ort, Datum, Unterschrift .....	587
5.1.4.9	Beispiel einer Verfügung .....	588
5.1.4.10	Formmängel .....	589
5.1.5	Verfahren auf Erlass einer Verfügung .....	589
5.1.5.1	Einleitung .....	589
5.1.5.2	Einleitungsphase .....	589
5.1.5.3	Ermittlungsphase (Instruktionsphase) .....	590
5.1.5.4	Entscheidungsphase .....	590
5.1.5.5	Durchsetzungsphase .....	590
5.1.5.6	Ablaufschema eines Verwaltungsverfahrens .....	591
5.1.6	Literatur .....	592
5.1.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur .....	592
5.1.6.2	Verwendete Literatur .....	592
<b>5.2</b>	<b>Verwaltungsrechtliche Verträge</b> .....	<b>593</b>
5.2.1	Begriff und Abgrenzung .....	593
5.2.1.1	Begriff .....	593
5.2.1.2	Abgrenzung .....	594
5.2.1.3	Das (fehlende) öffentlich-rechtliche Vertragsrecht .....	595
5.2.2	Zulässigkeit der Vertragsform im Verwaltungsrecht .....	596
5.2.3	Die Entstehung des verwaltungsrechtlichen Vertrags .....	597
5.2.3.1	Abschluss des Vertrags .....	597
5.2.3.2	Rechtsschutz beim Abschluss .....	598
5.2.4	Rechtsbeständigkeit und Durchsetzung des verwaltungsrechtlichen Vertrags .....	598
5.2.4.1	Auslegung des Vertrags .....	598
5.2.4.2	Ursprünglich fehlerhafter Vertrag .....	599
5.2.4.3	Nachträglich fehlerhafter Vertrag .....	600
5.2.4.4	Vorgehen bei Leistungsstörungen .....	600
5.2.4.5	Rechtsschutz bei der Durchsetzung .....	602
5.2.5	Auflösung des Vertrags .....	602
5.2.5.1	Objektive Beendigungsgründe .....	602
5.2.5.2	Auflösung im Einvernehmen .....	603
5.2.5.3	Einseitige Auflösung .....	603

5.2.5.4	Folgen der Vertragsauflösung .....	604
5.2.5.5	Rechtsschutz bei Vertragsauflösung .....	605
5.2.6	Literatur.....	605
5.2.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	605
5.2.6.2	Verwendete Literatur.....	605
<b>5.3</b>	<b>Beschwerdeverfahren</b> .....	<b>606</b>
5.3.1	Rechtsweggarantie .....	606
5.3.2	Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Rechtspflege.....	606
5.3.3	Grobe Übersicht Instanzenzug.....	607
5.3.4	Anwendbares Verfahrensrecht und Terminologie.....	607
5.3.5	Verfahrensmaximen.....	608
5.3.5.1	Dispositions- und Offizialmaxime.....	608
5.3.5.2	Untersuchungs- und Verhandlungsmaxime.....	608
5.3.5.3	Rechtsanwendung von Amts wegen.....	608
5.3.5.4	Grundsatz der freien Beweiswürdigung.....	609
5.3.5.5	Weitere Verfahrensgrundsätze .....	609
5.3.6	Beschwerdevoraussetzungen .....	609
5.3.6.1	Anfechtungsobjekt.....	609
5.3.6.2	Partei- und Prozessfähigkeit.....	610
5.3.6.3	Legitimation.....	610
5.3.6.4	Beschwerdegründe.....	611
5.3.6.5	Form.....	612
5.3.6.6	Frist.....	612
5.3.7	Ablauf des Beschwerdeverfahrens.....	613
5.3.7.1	Zuständigkeit und Überweisungspflicht.....	613
5.3.7.2	Einleitung des Verfahrens und Wirkung der Beschwerde.....	613
5.3.7.3	Vorläufiger Rechtsschutz.....	614
5.3.7.4	Schriftenwechsel und mündliche Verhandlung.....	615
5.3.7.5	Verfahrensgarantien .....	615
5.3.7.6	Beschwerdeentscheid.....	617
5.3.8	Verfahrenskosten und Parteientschädigung .....	617
5.3.9	Besondere Verfahren .....	618
5.3.10	Literatur.....	619
5.3.10.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	619
5.3.10.2	Verwendete Literatur.....	620
<b>5.4</b>	<b>Öffentliches Beschaffungswesen</b> .....	<b>621</b>
5.4.1	Was ist eine Beschaffung im Sinne des Vergaberechts? .....	621
5.4.2	Rechtsgrundlagen im Einzelnen .....	622
5.4.2.1	GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen .....	622
5.4.2.2	Bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und der EG.....	622
5.4.2.3	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen .....	622
5.4.2.4	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen .....	623
5.4.2.5	Das interkantonale Recht.....	623
5.4.2.6	Die revidierten Vergaberichtlinien.....	623
5.4.2.7	Das Vergaberecht der Kantone .....	623
5.4.2.8	Weitere relevante Rechtserlasse.....	624

5.4.2.9	Revisionsbestrebungen.....	624
5.4.3	Geltungsbereich.....	624
5.4.3.1	Wo kommen der Staatsvertrag und seine Ausführungsbestimmungen zur Anwendung?.....	625
5.4.3.2	Ausserhalb des Staatsvertrags.....	625
5.4.4	Übersicht über wichtige Themenbereiche im Verfahren.....	626
5.4.4.1	Auftragswert, Schwellenwert.....	626
5.4.4.2	Verfahrensarten.....	627
5.4.4.3	Eignungskriterien und Zuschlagskriterien.....	628
5.4.4.4	Ausgewählte Anbieter.....	629
5.4.4.5	Verhandlungen und Abgebotsrunden.....	629
5.4.4.6	Aufschiebende Wirkung im Beschwerdeverfahren.....	630
5.4.4.7	Schadenersatz.....	630
5.4.5	Beschaffungen im Bund und in den Kantonen – Hinweise.....	631
5.4.6	Überblick über die kantonalen Vergaberechtsgrundlagen.....	632
5.4.7	Literatur.....	634
5.4.7.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	634
5.4.7.2	Verwendete Literatur.....	634
<b>5.5</b>	<b>Subventionen.....</b>	<b>635</b>
5.5.1	Das Wesen der Subventionen.....	635
5.5.1.1	Begriff.....	635
5.5.1.2	Arten.....	636
5.5.2	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	639
5.5.2.1	Grundsatz der Gesetzmässigkeit.....	639
5.5.2.2	Weitere Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns und Grundrechte.....	640
5.5.2.3	Internationales Recht.....	641
5.5.2.4	Verhältnis zum Finanzhaushaltsrecht.....	641
5.5.3	Ausgestaltung des Subventionsverhältnisses.....	642
5.5.3.1	Begründung mit Verfügung oder Vertrag.....	642
5.5.3.2	Pflichten der Subventionsempfängerinnen und -empfänger.....	643
5.5.3.3	Beendigung des Subventionsverhältnisses.....	643
5.5.4	Aufsichtsmechanismen.....	644
5.5.4.1	Kontrolle durch die zuständige Fachbehörde.....	644
5.5.4.2	Finanzaufsicht.....	644
5.5.4.3	Controlling und Wirksamkeitsprüfung.....	644
5.5.5	Literatur.....	645
5.5.5.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	645
5.5.5.2	Verwendete Literatur.....	645
<b>5.6</b>	<b>Datenschutz und besondere Geheimhaltungspflichten.....</b>	<b>646</b>
5.6.1	Vorbemerkungen.....	646
5.6.1.1	Abgrenzung.....	646
5.6.1.2	Datenschutz im föderalen Rechtsstaat.....	646
5.6.2	Datenschutz.....	647
5.6.2.1	Grundsätzliches zum Datenschutz.....	647
5.6.2.2	Zuständigkeiten zu Gesetzgebung und Vollzug.....	650
5.6.2.3	Grundprinzipien des Datenschutzes in der öffentlichen Verwaltung.....	652
5.6.2.4	Datenbekanntgabe ins Ausland.....	657

5.6.2.5	Rechtsansprüche aus dem Datenschutz .....	658
5.6.2.6	Datensicherheit als Teil des Datenschutzes .....	661
5.6.3	Besondere Geheimhaltungs- und Mitteilungspflichten .....	663
5.6.3.1	Grundsätzliches .....	663
5.6.3.2	Amtsgeheimnis .....	664
5.6.3.3	Berufsgeheimnis .....	665
5.6.4	Datenaustausch unter Behörden .....	666
5.6.5	Besondere Fragestellungen .....	667
5.6.5.1	Recht am eigenen Bild .....	667
5.6.5.2	Internet .....	668
5.6.5.3	Cloud Computing .....	668
5.6.5.4	Videoüberwachung .....	669
5.6.6	Zum Verhältnis von Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip .....	670
5.6.6.1	Grundsätzliches zum Öffentlichkeitsprinzip .....	670
5.6.6.2	Unterschiedliche Ausgestaltung im föderalen Bundesstaat .....	670
5.6.6.3	Verhältnis Öffentlichkeitsprinzip/Datenschutz .....	670
5.6.7	Literatur .....	671
5.6.7.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur .....	671
5.6.7.2	Verwendete Literatur .....	671
<b>5.7</b>	<b>Administrativuntersuchung</b> .....	<b>674</b>
5.7.1	Zweck und Ziel .....	674
5.7.1.1	Grundsätzliches .....	674
5.7.1.2	Abgrenzung von anderen Untersuchungsarten .....	676
5.7.2	Rechtsgrundlagen .....	677
5.7.3	Vorgehensweise .....	681
5.7.3.1	Der Untersuchungsauftrag .....	681
5.7.3.2	Organisation und Verfahren .....	684
5.7.3.3	Berichterstattung .....	685
5.7.4	Rechtsschutz von Betroffenen und Rechtsmittel .....	687
5.7.4.1	Begriff der/des Betroffenen .....	687
5.7.4.2	Rechtsschutz .....	688
5.7.5	Information der Öffentlichkeit .....	692
5.7.6	Literatur .....	694
5.7.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur .....	694
5.7.6.2	Verwendete Literatur .....	694
<b>6.</b>	<b>Veränderungsmanagement</b> .....	<b>697</b>
<b>6.1</b>	<b>Veränderungen gestalten</b> .....	<b>697</b>
6.1.1	Die spezifische Situation von Veränderungen im öffentlichen Sektor .....	697
6.1.1.1	Widersprüchliche Anforderungen .....	698
6.1.1.2	Ein Praxisbeispiel .....	699
6.1.1.3	Wandel im Angesicht einer Vielzahl von Anspruchsgruppen .....	701
6.1.2	Verständnisse von Wandel .....	702
6.1.2.1	Direktiver Wandel .....	703
6.1.2.2	Partizipativer Wandel .....	704
6.1.2.3	Emergenter Wandel .....	705
6.1.3	Die Gestaltung von Veränderungen .....	707

6.1.3.1	Die Wandelfähigkeit stärken.....	707
6.1.3.2	Den geplanten Wandel partizipativ gestalten .....	710
6.1.4	Literatur.....	714
6.1.4.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	714
6.1.4.2	Verwendete Literatur.....	714
<b>6.2</b>	<b>Strategische Aufgabenüberprüfung</b> .....	<b>716</b>
6.2.1	Einführung in das Konzept.....	717
6.2.1.1	Begriff.....	717
6.2.1.2	Auslöser.....	717
6.2.1.3	Dimension der Aufgabenüberprüfung .....	717
6.2.1.4	Potenzielle Widerstände .....	718
6.2.2	Verbreitung in der Schweiz.....	719
6.2.3	Prüfmethodik.....	720
6.2.3.1	Bestimmung der zu prüfenden Aufgaben (Aufgabentypologie).....	720
6.2.3.2	Beurteilungskriterien.....	721
6.2.3.3	Vorgehensweise.....	727
6.2.3.4	Alternative Vorgehensweisen .....	728
6.2.4	Mögliche Massnahmen nach der Analyse .....	728
6.2.4.1	Aufgabenkritik .....	729
6.2.4.2	Optimierung des Aufgabenträgers .....	729
6.2.4.3	Optimierung der Leistungserstellung.....	731
6.2.5	Institutionelle Schutzmechanismen .....	731
6.2.6	Literatur.....	733
6.2.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	733
6.2.6.2	Verwendete Literatur.....	733
<b>6.3</b>	<b>Organisationsanalyse – Konzept und Vorgehensweise</b> .....	<b>734</b>
6.3.1	Was ist eine Organisationsanalyse?.....	734
6.3.2	Warum eine Organisationsanalyse? .....	735
6.3.3	Inhalte einer Organisationsanalyse.....	736
6.3.3.1	Idealtypisches Analysemodell.....	736
6.3.3.2	Perspektive 1: Kontext und Rahmenbedingungen.....	737
6.3.3.3	Perspektive 2: Steuerung und Strukturierung.....	738
6.3.3.4	Perspektive 3: Erleben und Verhalten .....	739
6.3.3.5	Perspektive 4: Ergebnisse .....	740
6.3.4	Vorgehen bei der Organisationsanalyse.....	740
6.3.4.1	Hintergrund und Ziele des Fallbeispiels .....	740
6.3.4.2	Übersicht zum Vorgehen .....	741
6.3.4.3	Phase 1: Transparenz.....	742
6.3.4.4	Phase 2: Externe Beurteilung .....	743
6.3.4.5	Phase 3: Lösungsansätze und Massnahmen.....	748
6.3.5	Schlussfolgerungen.....	749
6.3.6	Literatur.....	750
6.3.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	750
6.3.6.2	Verwendete Literatur.....	750
<b>6.4</b>	<b>Kulturwandel in die Wege leiten</b> .....	<b>751</b>
6.4.1	Kulturwandel – typische Themen und Muster .....	751

6.4.1.1	Den Blick auch auf die Kultur richten!	751
6.4.1.2	Beispiele für kulturelle Themen	752
6.4.1.3	Kulturelle Dynamiken: Die Kultur steuert, was passiert	753
6.4.1.4	Organisationskultur: ein Produkt «aller»	753
6.4.2	Kulturwandel – Kompetenzen und Ansatzpunkte	755
6.4.2.1	Beobachtungs- und Interpretationskompetenz	756
6.4.2.2	Gestaltungskompetenz – was getan werden sollte	758
6.4.2.3	Gestaltungskompetenz – was vermieden werden sollte	759
6.4.3	Literatur	761
6.4.3.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	761
6.4.3.2	Verwendete Literatur	761
<b>6.5</b>	<b>Projektmanagement</b>	<b>762</b>
6.5.1	Grundlagen	762
6.5.1.1	Der Projektbegriff	762
6.5.1.2	Zweck und Aufgaben des Projektmanagements	762
6.5.2	Inhalte des Projektmanagements	763
6.5.2.1	Projektziele und Projektinhalte	764
6.5.2.2	Projektstrukturierung und -organisation	765
6.5.2.3	Projektlenkung	773
6.5.3	Die Rolle des Projektleiters	783
6.5.3.1	Die Rolle des Projektleiters als Prozesspromotor	783
6.5.3.2	Die Rolle des Projektleiters in der Projektführung	784
6.5.4	Literatur	787
6.5.4.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	787
6.5.4.2	Verwendete Literatur	788
6.5.5	Anhang 1: Checkliste – Vorliegen eines Projekts	789
6.5.6	Anhang 2: Musterformular – Projektantrag	790
6.5.7	Anhang 3: Musterformular – Übersicht über Projektziele	790
<b>6.6</b>	<b>Beratung sinnvoll einsetzen</b>	<b>791</b>
6.6.1	Der dynamische Markt der Beratung	791
6.6.2	Welche Organisation beauftragt Beratung?	792
6.6.2.1	Selbstverständnisse von Organisationen	793
6.6.2.2	Wirkungen der Selbstverständnisse	795
6.6.3	Verständnis vom Berater	796
6.6.3.1	Die Opportunisten müssen zurückgewiesen oder kontrolliert werden	796
6.6.3.2	Das Wissen und die Erfahrung der Berater kooperativ nutzen	797
6.6.4	Den Beratungsprozess von A bis Z gestalten	798
6.6.4.1	Den Bedarf ermitteln	799
6.6.4.2	Der Auswahlprozess	800
6.6.4.3	Durchführung des Mandats	805
6.6.4.4	Abschluss des Mandats	807
6.6.5	Literatur	808
6.6.5.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur	808
6.6.5.2	Verwendete Literatur	808
<b>6.7</b>	<b>Mediation in der Verwaltung</b>	<b>810</b>
6.7.1	Einleitung	810

6.7.2	Die Akteure und ihr Zusammenspiel.....	810
6.7.2.1	Die Politik.....	811
6.7.2.2	Die Verwaltung.....	812
6.7.2.3	Der Gemeinderat (Exekutive).....	812
6.7.2.4	Gedanken und Analyse der Gemeindepräsidentin.....	812
6.7.2.5	Vorgehen.....	812
6.7.3	Die Mediation.....	813
6.7.3.1	Der Begriff.....	813
6.7.3.2	Elemente der Mediation.....	814
6.7.3.3	Eigenschaften der Mediatorin.....	816
6.7.3.4	Vorteile der Mediation.....	817
6.7.4	Das mediative Vorgehen.....	818
6.7.4.1	Einleitung.....	818
6.7.4.2	Zurück in die Praxis, zum Bauprojekt in der Gemeinde S.....	818
6.7.5	Häufig gestellte Fragen.....	821
6.7.6	Literatur.....	822
6.7.6.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	822
6.7.6.2	Verwendete Literatur.....	822
<b>7.</b>	<b>Zusammenarbeitsformen.....</b>	<b>823</b>
<b>7.1</b>	<b>Public Corporate Governance.....</b>	<b>823</b>
7.1.1	Grundlagen.....	823
7.1.1.1	Staatsverständnis des Gewährleistungsstaat.....	823
7.1.1.2	Begriff und Richtlinien der Public Corporate Governance.....	824
7.1.1.3	Besonderheiten der Public Corporate Governance.....	825
7.1.1.4	Gegenstand der Public Corporate Governance.....	825
7.1.1.5	Abgrenzung zur Privatisierung.....	827
7.1.1.6	Aufgabentypologie.....	828
7.1.2	Chancen und Risiken von Auslagerungen.....	830
7.1.2.1	Vor- und Nachteile im Allgemein.....	830
7.1.2.2	Staatsrechtliche Grenzen im Besonderen.....	831
7.1.3	Organisationsformen im Vergleich.....	832
7.1.3.1	Kategorisierung der Organisationsformen.....	832
7.1.3.2	Grundsätzliches zur Wahl der Organisationsform.....	833
7.1.3.3	Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationsform?.....	834
7.1.3.4	Merkmale möglicher Rechtsformen für Auslagerungen.....	835
7.1.4	Steuerung ausgelagerter Verwaltungsträger.....	840
7.1.4.1	Einleitung.....	840
7.1.4.2	Auf die Autonomie abgestimmte Steuerungskreisläufe.....	840
7.1.4.3	Gesetz als Steuerungsinstrument.....	840
7.1.4.4	Leistungsvereinbarung/Eignerstrategie.....	841
7.1.4.5	Berichtswesen.....	841
7.1.4.6	Leitungsgremien.....	842
7.1.5	Haftung für ausgelagerte Aufgabenerfüllung.....	843
7.1.5.1	Haftung und Haftungsbeschränkungen.....	843
7.1.5.2	Anwendbares Recht.....	845
7.1.5.3	Rechtsschutz.....	845

7.1.5.4	Haftung der Staatsvertretungen in externen Verwaltungsträgern.....	846
7.1.5.5	Haftungsgrundlagen ausserhalb der Staatshaftung i.e.S. ....	846
7.1.6	Regelungsbedarf bei Auslagerungen.....	847
7.1.6.1	Grundlagen.....	847
7.1.6.2	Regelungsbedarf bezüglich Organisation und Steuerung.....	848
7.1.6.3	Abstimmung zwischen Spezial- und Querschnittsgesetzgebung.....	849
7.1.7	Literatur.....	850
7.1.7.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	850
7.1.7.2	Verwendete Literatur.....	852
<b>7.2</b>	<b>Public Private Partnership – ein Lösungsansatz für die Schweiz</b> .....	<b>855</b>
7.2.1	PPP – Worum es geht.....	856
7.2.2	PPP-Praxis im Ausland.....	857
7.2.3	Typen und Merkmale von PPP.....	858
7.2.3.1	Typen von PPP.....	858
7.2.3.2	Allgemeine Merkmale von PPP.....	861
7.2.3.3	Realisierungsformen im Bereich Hochbau.....	862
7.2.3.4	Realisierungsformen im Bereich E-Government/IKT.....	865
7.2.4	Chancen und Risiken von PPP.....	866
7.2.4.1	Allgemeines.....	866
7.2.4.2	Der wirtschaftliche Nutzen im Besonderen.....	867
7.2.5	PPP als Prozess.....	868
7.2.5.1	Allgemeines.....	868
7.2.5.2	Die Werkzeuge im PPP-Beschaffungsprozess.....	871
7.2.6	PPP-Struktur und Finanzierung.....	873
7.2.6.1	Vertragliche Struktur eines PPP-Projekts mit Risikoverteilung.....	873
7.2.6.2	Finanzierungsmodelle.....	876
7.2.7	Gedanken zur Entwicklung von PPP in der Schweiz.....	876
7.2.8	Literatur.....	878
7.2.8.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	878
7.2.8.2	Verwendete Literatur.....	879
<b>7.3</b>	<b>Gestaltung von Gemeindefusionsprozessen</b> .....	<b>880</b>
7.3.1	Einleitung.....	880
7.3.2	Vorabklärungen.....	881
7.3.2.1	Kontext der Gemeindefusionen in der Schweiz.....	881
7.3.2.2	Typologie der Gemeindezusammenschlüsse.....	883
7.3.2.3	Fusionsperimeter.....	884
7.3.2.4	Projektorganisation.....	884
7.3.3	Fusionsanalyse.....	885
7.3.3.1	Inhalte der Fusionsanalyse.....	886
7.3.3.2	Mitwirkung Kanton.....	887
7.3.3.3	Einbezug der Bevölkerung und des Personals.....	887
7.3.4	Fusionsvorbereitung.....	888
7.3.4.1	Einbezug der Bevölkerung in den Meinungsbildungsprozess.....	889
7.3.4.2	Fusionsvertrag.....	890
7.3.5	Umsetzung.....	891
7.3.5.1	Grundsätzliche Überlegungen zum Umsetzungsprozess.....	891

7.3.5.2	Personal.....	892
7.3.5.3	Kommunikation.....	893
7.3.6	Lohnt sich der Aufwand? – Auswirkungen von Fusionen.....	894
7.3.7	Literatur.....	895
7.3.7.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	895
7.3.7.2	Verwendete Literatur.....	895
<b>7.4</b>	<b>Interkommunale Zusammenarbeit.....</b>	<b>897</b>
7.4.1	Einleitung.....	897
7.4.2	Begriffsklärung.....	898
7.4.3	Modelle der Zusammenarbeit.....	899
7.4.3.1	Sitzgemeindemodell.....	900
7.4.3.2	Gemeinsame Aufgabenerfüllung i.e.S.....	901
7.4.3.3	Juristische Person.....	901
7.4.4	Kooperationen in Agglomerationen.....	908
7.4.5	Verbreitung der IKZ in der Schweiz.....	911
7.4.6	Chancen und Risiken von IKZ.....	913
7.4.7	Literatur.....	914
7.4.7.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	914
7.4.7.2	Verwendete Literatur.....	914
<b>7.5</b>	<b>Regionalentwicklung – Management auf einer Zwischenebene.....</b>	<b>915</b>
7.5.1	Region, Regionalentwicklungsträger und Regionalmanagement.....	915
7.5.2	Wozu braucht es die regionale Ebene?.....	916
7.5.3	Regionalentwicklung – schematisch dargestellt.....	919
7.5.4	Die normative Ebene als Zielbild der Regionalentwicklung.....	921
7.5.5	Die strategische Ebene der Regionalentwicklung.....	923
7.5.5.1	Aufgabenfelder eines Regionalmanagements.....	924
7.5.5.2	Herausforderungen an die Organisation von Regionalentwicklungsträgern.....	926
7.5.5.3	Strategien zur Wohlstandsgenerierung und -steigerung.....	929
7.5.5.4	Förderinstrumente und deren Einsatz.....	933
7.5.6	Die operative Ebene des Regionalmanagements.....	934
7.5.6.1	Wie lässt sich auf regionaler Ebene etwas in Richtung Zielbild bewegen?.....	934
7.5.6.2	Arbeitsweisen eines Regionalmanagements.....	936
7.5.7	Weiterführende Überlegungen zur Arbeit auf regionaler Ebene.....	939
7.5.8	Literatur.....	941
7.5.8.1	Zur Vertiefung empfohlene Literatur.....	941
7.5.8.2	Verwendete Literatur.....	941
<b>8.</b>	<b>Verzeichnisse.....</b>	<b>945</b>
<b>8.1</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>945</b>
<b>8.2</b>	<b>Autorenverzeichnis.....</b>	<b>949</b>
<b>8.3</b>	<b>Stichwortverzeichnis.....</b>	<b>956</b>



# 1. Steuerung von Staat und Gesellschaft

## 1.1 Politische Planung und politische Steuerung

Theo Haldemann

### Abstract

Die politische Planung und die politische Steuerung stellen einen dynamischen Prozess dar, in dem Volk, Parlament, Regierung und öffentliche Verwaltung in Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden immer wieder versuchen, eine möglichst widerspruchsfreie Hierarchie von obersten Zielen und prioritären Aufgaben für ihre Körperschaft zu formulieren und auch umzusetzen.

Dieses Kapitel stellt die politischen Planungs- und Steuerungsinstrumente der Regierung (Legislaturplan, Integrierter Aufgaben- und Finanzplan) und des Parlaments (Leistungsaufträge und Globalbudgets) einzeln vor. Es zeigt dann ihr Zusammenspiel und ihre Verbindung mit den verwaltungsinternen Leistungsvereinbarungen an der Schnittstelle zur betrieblichen Planung und Steuerung auf.

Die Kompetenzverteilung zwischen Souverän, Parlament, Regierung und Verwaltung ist je nach Kanton, Stadt oder Gemeinde unterschiedlich geregelt: So kann z.B. der Legislaturplan in einem Kanton vom Parlament beschlossen, im Nachbarkanton bloss zur Kenntnis genommen werden. Ähnliches gilt für den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan. Dennoch gilt die hier vorgestellte Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Instrumenten an den meisten Orten sinngemäss, auch in Gemeinden mit Gemeindeversammlung.

### 1.1.1 Konzept der politischen Planung und Steuerung

#### 1.1.1.1 Planungs- und Steuerungsprozesse

Das Konzept der politischen Planung und Steuerung versucht, drei unterschiedliche Regelkreise systematisch miteinander zu verbinden:<sup>1</sup>

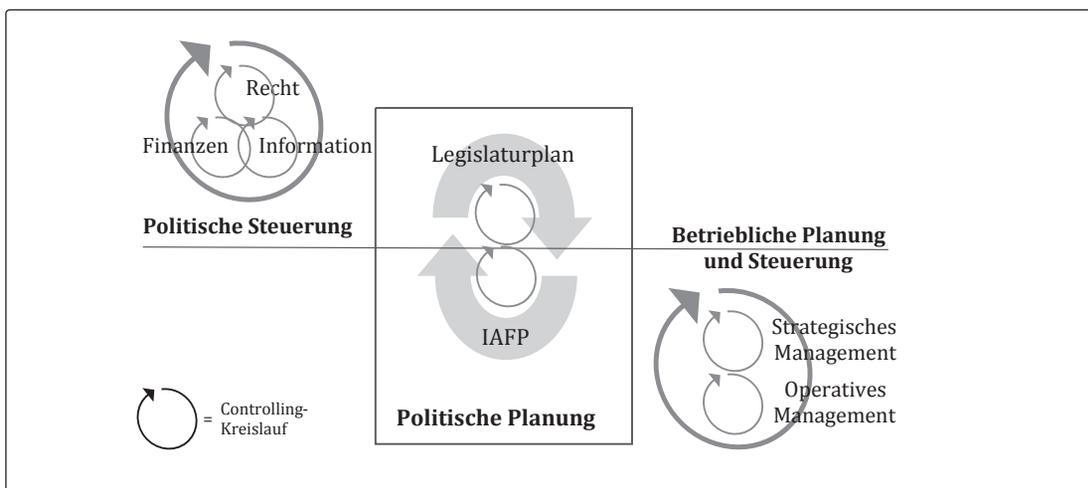


Abbildung 1.1.1: Konzept der politischen Planung und Steuerung

<sup>1</sup> Haldemann/Heike/Bachmann (2011), S. 171 ff.

Die drei unterschiedlichen Regelkreise lassen sich wie folgt beschreiben:

- *Politische Steuerung*: Volk, Parlament und Regierung steuern mit den drei Steuerungsmedien a) *Recht* (Verfassung, Gesetze, Verordnungen), b) *Finanzen* (für Leistungen und Ressourcen der Verwaltung bzw. für Beiträge an Dritte) und c) *Information* (Erwartungen, Kommentare). Die politische Steuerung folgt einer eigenen, politischen Rationalität; sie ist in der Regel weder über die drei Staatsebenen noch über die drei Steuerungsmedien hinweg koordiniert. Das jährlich bewilligte Budget stellt die Koordination für jede einzelne Körperschaft sicher.
- *Politische Planung*: Die Regierungen übersetzen Leitbilder sowie langfristige Entwicklungs-, Infrastruktur- und Richtpläne zu Beginn jeder neuen Amtsperiode in politische Schwerpunkte und Programme (Legislaturplan) sowie in einen flächendeckenden Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Der Legislaturplan wird zu Beginn jeder Amts- oder Legislaturperiode neu erstellt, der IAFP im Sinne einer rollenden Planung jährlich mit dem Budget aktualisiert.
- *Betriebliche Planung und Steuerung*: Öffentliche Verwaltungen und Betriebe entwickeln ihre Strategien sowie ihre strategischen und operativen Pläne analog zu privatwirtschaftlichen Unternehmen oder Nonprofit-Organisationen. Die daraus resultierenden Massnahmen und Projekte werden, wenn sie politisch bedeutend und finanziell gewichtig sind, in die politische Planung der Regierung integriert. Ihre Jahrestanchen werden mit dem jährlichen Budget bewilligt.

Zu den Regelkreisen der politischen und betrieblichen Planung und Steuerung gehören zeitlich und inhaltlich sowohl koordinierte als auch unkoordinierte Entscheidungen und Entwicklungen: Die Entscheidungsträger haben jeweils unterschiedliche Rollen mit einer Vielzahl von rechtlichen, finanziellen, organisatorischen Kriterien. Sie bewegen sich in einem pluralistischen Planungs- und Steuerungsprozess, in dem neben der «offiziellen Steuerung von oben» auch Anträge der öffentlichen Verwaltung und Betriebe sowie externe Einflüsse aus der Gesellschaft, Kultur und Wirtschaft steuerungswirksam werden.<sup>2</sup>

### 1.1.1.2 Planungs- und Steuerungsinstrumente

Das Zusammenspiel der politischen Planungs- und Steuerungsinstrumente lässt sich wie bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) wie folgt darstellen:<sup>3</sup>

2 Brühlmeier et al. (2001), S. 126 f.

3 Mastronardi/Schedler (1998), S. 136 leicht verändert.

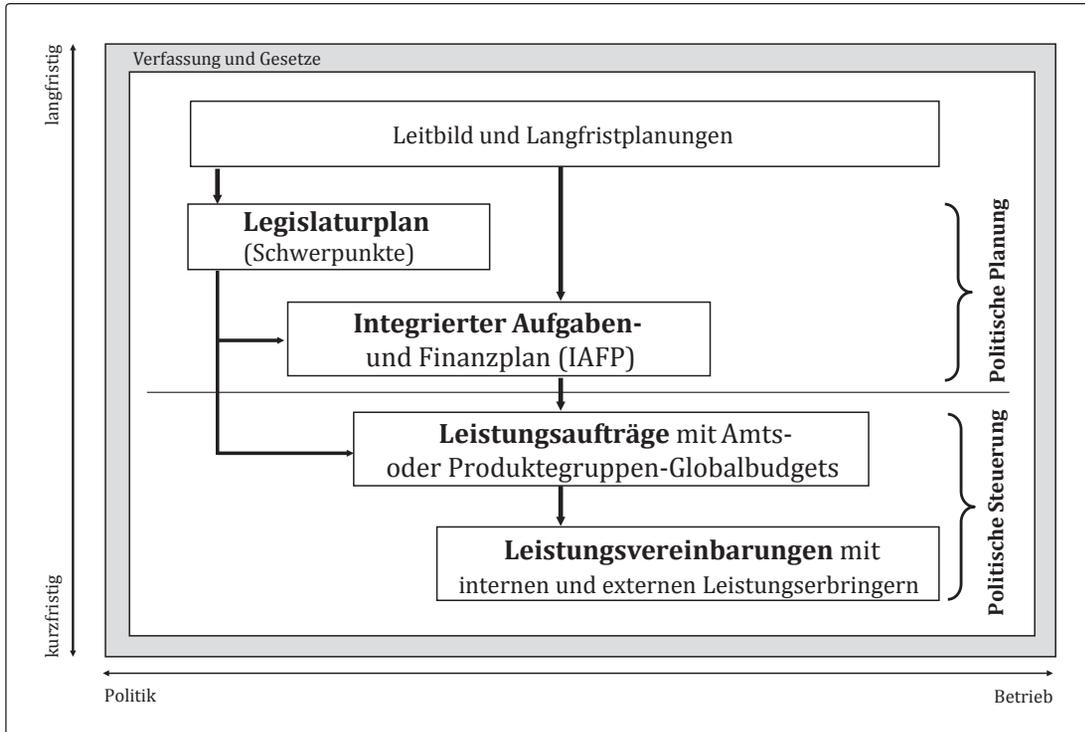


Abbildung 1.1.2: Instrumente der politischen Planung und Steuerung

Innerhalb des rechtlichen Rahmens (Verfassung, Gesetze usw.) und der bestehenden Leitbilder und Langfristplanungen (Entwicklungs-, Infrastruktur- und Richtpläne) einer Körperschaft können Regierungen politische Schwerpunkte für die neue, meist vierjährige Amts- oder Legislaturperiode setzen. Die getroffene Auswahl politischer Ziele, Massnahmen und Projekte gilt es in einem zweiten Schritt in die ebenfalls vierjährige Gesamtplanung aller Aufgaben- und Finanzentwicklungen zu integrieren. Die jährlichen Amts- oder Produktgruppen-Globalbudgets werden vom Parlament bzw. von der Gemeindeversammlung stets in Kombination mit den (politischen) Leistungsaufträgen bewilligt. Die Leistungsvereinbarungen zwischen Departementen (d.h. Leistungseinkäufern) und Verwaltungsabteilungen, Nonprofit-Organisationen oder Privatfirmen (d.h. Leistungserbringern) ermöglichen die inhaltliche Verknüpfung von politischer und betrieblicher Steuerung.<sup>4</sup>

### 1.1.2 Legislaturplan (LP)

«Der Legislaturplan umschreibt die politischen Schwerpunkte in sämtlichen Aufgabenbereichen und setzt sie für die Dauer einer Legislaturperiode fest. Der Legislaturplan gibt insbesondere Auskunft darüber, welche politischen Ziele mit welchen Verwaltungsleistungen innert welcher Frist erreicht werden sollen. Er beinhaltet auch den Gesetzgebungsfahrplan» für Souverän, Parlament und Regierung.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Haldemann/Heike/Bachmann (2011), S. 57.

<sup>5</sup> Brühlmeier et al. (1998), S. 302.

### 1.1.2.1 Planungsinhalte

Der Legislaturplan stellt eine formale und inhaltliche Weiterentwicklung traditioneller Regierungsprogramme und Legislatorschwerpunkte von Exekutiven dar, der folgende Elemente beinhaltet:<sup>6</sup>

- *Politische Absichtserklärungen:* Die neu gewählte Regierung formuliert zehn bis zwölf prioritäre Zielsetzungen, welche sie in der neuen Amts- oder Legislaturperiode erreichen möchte. Diese politischen Absichtserklärungen müssen nicht weiter konkretisiert, terminisiert oder sogar operationalisiert werden.
- *Politische Schwerpunkte:* Hier werden erreichbare politische Ziele, dazu passende Massnahmen bzw. konkrete Projekte in den zehn Aufgabenbereichen gemäss funktionaler Gliederung des Rechnungswesens formuliert: 1) Politische Behörden und Gesamtverwaltung, 2) Rechtsschutz und Sicherheit, 3) Bildung, 4) Kultur und Freizeit, 5) Gesundheit, 6) Soziale Wohlfahrt, 7) Verkehr, 8) Ver- und Entsorgung, Umwelt und Raumordnung, 9) Volkswirtschaft und Energieversorgung, 10) Finanzen und Steuern. Als Richtgrösse gelten acht bis zehn politische Schwerpunkte.
- *Politische Wirkungsziele:* Die politischen Schwerpunkte von oben werden mit politischen Zielen auf der Wirkungsebene (Impacts oder Outcomes) sowie mit definierten Messgrössen und fixierten Soll-Werten für die kommenden Jahre konkretisiert. Die Erreichung der so ausformulierten Legislaturziele lässt sich am Ende der neuen Amts- oder Legislaturperiode überprüfen, indem gewünschte Soll-Werte und empirisch gemessene Ist-Werte miteinander verglichen werden.
- *Konkrete Umsetzungs-Massnahmen und -Projekte:* Die politischen Wirkungsziele von oben werden für die Verwaltung in veränderte Leistungsziele (Outputs) übersetzt, d.h. veränderte Ergebnisse und verbesserte Resultate sowie geeignete Massnahmen und Projekte zu ihrer Erreichung formuliert. Dabei werden für einzelne Produktgruppen und Produkte oder auch für einzelne Ressourcen gezielt Prioritäten und Posterioritäten festgelegt.
- *Finanzielle Konsequenzen:* Hier gilt es, die voraussichtlichen Auswirkungen aller geplanten Massnahmen und Projekte auf den Finanzhaushalt, die Steuern und die Verschuldung der Körperschaft abzuschätzen.
- *Gesetzgebungsfahrplan:* Eine Liste der geplanten Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsrevisionen gehört zu jedem Legislaturplan.
- *Berichtsrhythmus:* Hier wird festgelegt, welches Organ dem Parlament bzw. der Gemeindeversammlung wann und in welcher Form einen Schlussbericht und ggf. einen Zwischenbericht über die Erreichung der Legislaturziele zustellen wird.

Diese Elemente des Legislaturplans sind notwendig und hinreichend zugleich.

---

6 Brühlmeier et al. (2001), S. 115 f.

### 1.1.2.2 Planungsschritte

Für die Erarbeitung eines Legislaturplans können die Regierungen ähnliche Schritte gehen wie Firmen und Verwaltungen, welche eine betriebliche Strategie erarbeiten und mit Hilfe der Balanced Scorecard (BSC) operationalisieren.<sup>7</sup> Dennoch sprechen wir hier von politischer Schwerpunktsetzung durch die Regierung – also nicht von politischer Strategie:

- *Politische Ausgangslage aktualisieren:* Mit einer Lagebeurteilung oder SWOT-Analyse gilt es die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Gefahren der eigenen Körperschaft systematisch zu ermitteln und zu beurteilen: Was gilt es an der eigenen Organisation zu verbessern? Welche Entwicklungen und Trends in Gesellschaft, Staat und Politik, Umwelt und Wirtschaft erfordern andere staatliche Problemlösungen und zusätzliche Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung?
- *Politische Schwerpunkte und Ziele setzen:* Aus den so gewonnenen Erkenntnissen und Verbesserungsvorschlägen lassen sich die politischen Absichtserklärungen und die politischen Schwerpunkte in den zehn Aufgabenbereichen formulieren. Während die politischen Schwerpunkte eher politisch relevante Themen in den einzelnen Aufgabenbereichen darstellen, beinhalten die politischen Ziele bereits realisierbare Wirkungsziele für die neue Amts- bzw. Legislaturperiode.
- *Politische Messgrößen und Soll-Werte festlegen:* Für die oben formulierten politischen Ziele wird festgelegt, wie der Zielerreichungsgrad konkret gemessen und welcher Soll-Wert am Ende der Amts- bzw. Legislaturperiode mindestens erreicht werden soll. Politische Ziele können in mehrere Aspekte (Dimensionen) aufgeteilt und mit wenigen Messgrößen separat gemessen werden.
- *Politische Massnahmen und Projekte erarbeiten:* Zur Erreichung dieser politischen Ziele braucht es geeignete Umsetzungsmassnahmen und -projekte, die idealerweise in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze erarbeitet und festgelegt werden. Die neue Regierung und die bestehende Verwaltungsspitze lernen sich bei dieser Zusammenarbeit näher kennen.

Diese schwerpunktartigen Massnahmen und Projekte gilt es dann in die politische Gesamtplanung der Körperschaft aufzunehmen, d.h. in den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP).

### 1.1.3 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

«Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan ist eine rollende, mittelfristige Planung. Er gewährleistet eine Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklungen» einer politisch-administrativen Körperschaft.<sup>8</sup> «Dabei ist er integriert, d.h. er verbindet die Leistungs- mit der Finanzseite, und flächendeckend, d.h. er beinhaltet alle Aufgaben der Verwaltung».<sup>9</sup>

7 Vgl. Hollenstein (2001), S. 17 ff.; Hunziker/Delosea (2010), S. 47 ff.; Lombriser/Abplanalp (2010), S. 89 ff.; Lombriser/Abplanalp/Werningk (2011), S. 46 ff. bzw. Kapitel 2.1.

8 Brühlmeier et al. (1998), S. 303.

9 Schedler/Summermatter/Signer (2010), S. 11.

### 1.1.3.1 Planungsinhalte

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) stellt eine formale und inhaltliche Weiterentwicklung traditioneller Finanzpläne dar, weil er neben der mittelfristigen Perspektive des gesamten Finanzhaushalts auch die generelle Entwicklung in den zehn Aufgabenbereichen gemäss funktionaler Gliederung des Rechnungswesens beinhaltet. Diese politische Aufgabenplanung ist mit den Plänen der Departemente und Verwaltungsabteilungen verknüpft und in deren Führungsprozesse integriert. Der IAFP enthält folgende Elemente:<sup>10</sup>

- *Prognostizierte Aufgabenentwicklung*, d.h. die erwarteten IST-Entwicklungen der Aufgaben und Produktgruppen samt Leistungs- und Wirkungsindikatoren, wenn diese nicht durch die Politik korrigiert würden.
- *Korrigierte Aufgabenentwicklung*, d.h. die geplanten SOLL-Entwicklungen der Aufgaben und Produktgruppen samt Leistungs- und Wirkungsindikatoren, wenn sich diese entlang der gewünschten Korrekturen entwickeln.
- *Prognostizierte Finanzentwicklung*, d.h. die erwarteten IST-Entwicklungen der Ausgaben und Einnahmen der laufenden Rechnung und Investitionsrechnung, wenn diese nicht durch die Politik korrigiert würden.
- *Korrigierte Finanzentwicklung*, d.h. die geplanten SOLL-Entwicklungen der Ausgaben und Einnahmen der laufenden Rechnung und Investitionsrechnung, wenn sich diese entlang der gewünschten Korrekturen entwickeln.
- *Liste der Korrekturmassnahmen*, d.h. notwendige Rechtsänderungen und Projekte samt Terminen und Verantwortlichkeiten, um die geplanten SOLL-Entwicklungen von Aufgaben und Finanzen tatsächlich zu erreichen.
- *Vermögen und Verschuldung*, d.h. geplante SOLL-Entwicklungen des Finanz- und des Verwaltungsvermögens, der Steuersätze sowie der resultierenden Verschuldung.
- *Ausblick*, d.h. sich verengende Handlungsspielräume und zukünftige Problemfelder der politisch-administrativen Körperschaft insgesamt.

Diese Elemente des IAFP sind notwendig und hinreichend zugleich.

### 1.1.3.2 Planungsschritte

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird jährlich aktualisiert und der Planungshorizont um ein Jahr in die Zukunft verschoben.<sup>11</sup> Wie bei jeder rollenden (auch: rollierenden) Planung sind dabei folgende Arbeitsschritte notwendig:

- *Planungsgrundlagen aktualisieren*: Zuerst gilt es, die finanz- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu aktualisieren, d.h. Inflations- und Wachstumsraten sowie Zinssätze zu aktualisieren. Neue Aufgaben- und Kostenverteilungen sind ebenso nachzutragen wie organisatorische und rechtliche Anpassungen. Die bestehenden Planzahlen für die ersten drei Planjahre sind entsprechend zu korrigieren, die Planzahlen für das neue, vierte Planjahr erstmals zu berechnen.

<sup>10</sup> Brühlmeier et al. (2001), S. 117 f.

<sup>11</sup> Vgl. Horvath & Partners (2009), S. 192.

- *Planungsvorgaben beschliessen:* Die Regierung muss in einem zweiten Schritt die gewünschten Planungsergebnisse für die nächsten vier Jahre in den einzelnen Aufgabengebieten sowie für den Finanzhaushalt insgesamt vorgeben. Erste Korrekturvorgaben gegenüber der letztjährigen Grobplanung werden beschlossen.
- *Planungseingaben überprüfen:* Die Departemente und Verwaltungsabteilungen aktualisieren und ergänzen ihre Planungen und begründen allfällige Abweichungen ihrer Planungseingaben von den beschlossenen Planungsvorgaben. Diese Planungseingaben stellen korrigierte Prognose- bzw. Planzahlen dar, welche von den Verwaltungsabteilungen und den Departementen bereits korrigiert wurden.
- *Planungskorrekturen beschliessen:* Die zweiten Korrekturen werden von der Regierung vorberaten und beschlossen. Mit dem Beschluss der Grobplanung für die nächsten vier Jahre wird zudem der Auftrag erteilt, für das kommende Jahr eine detaillierte Planung, d.h. das detaillierte Budget (auch: Voranschlag), zuhanden des Parlaments bzw. der Gemeindeversammlung zu erstellen.
- *Planungsbericht erstellen:* Die Ergebnisse der Aufgaben- und Finanzplanung sollen in einem Bericht systematisch zusammengestellt und für die Regierung, das Parlament und die Öffentlichkeit transparent aufbereitet werden.

Erst das Zusammenspiel von Top-down-Vorgaben der Regierung und von Bottom-up-Eingaben der Departemente und Verwaltungsabteilungen ermöglicht die schrittweise Abstimmung und die gelingende Synchronisation von politischer und betrieblicher Mittelfristplanung.<sup>12</sup>

Der jährliche Planungsprozess sollte mit einheitlichen Planungsgrundlagen und gezielten Planungsvorgaben der Regierung starten, bevor die Planungseingaben der Departemente und Verwaltungsabteilungen zusammengefasst und korrigiert werden. Dabei spielt es letztlich keine Rolle, ob der IAFP und das Budget dem Parlament in einem oder zwei Dokumenten – gleichzeitig oder nacheinander – zugestellt werden.

### **1.1.3.3 Zusammenspiel von Legislaturplan, IAFP und Budget**

Die neu gewählte Regierung legt dem Parlament in der Regel innert sechs Monaten nach Amtsantritt den neuen Legislaturplan zur Kenntnis, zur Genehmigung oder zur Beschlussfassung vor. Doch der erste IAFP und somit auch das erste Budget jeder neuen Legislaturperiode sind noch anhand der politischen Schwerpunkte und Ziele im vorhergehenden Legislaturplan erstellt worden, wie folgende Abbildung zeigt:

<sup>12</sup> Haldemann (2006), S. 357 ff.

Gültigkeitsjahr vs. Erstellungsjahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2015	Legislaturplan 2016–2019							
2019					Legislaturplan 2020–2023			
2015	IAFP 2016–2019							
	Budget	Plan	Plan	Plan				
2016	IAFP 2017–2020							
	Budget	Plan	Plan	Plan				
2017	IAFP 2018–2021							
	Budget	Plan	Plan	Plan				
2018	IAFP 2019–2022							
	Budget	Plan	Plan	Plan				
2019	IAFP 2020–2023							
	Budget	Plan	Plan	Plan				

Tabelle 1.1.1: Zusammenspiel von Legislaturplan, IAFP und Budget<sup>13</sup>

Die analytische Trennung von politischer Planung und politischer Steuerung mag auf den ersten Blick reichlich akademisch erscheinen, im Hinblick auf den Gebrauch der Planungs- und Budgetierungsinstrumente und auf die Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament werden Sinn und Zweck dieser Unterscheidung ersichtlich:

- *Politische Planung*: Die mittel- und langfristige Planung der Aufgaben und Finanzen, ja der Staats-tätigkeit insgesamt, stellt eine Hauptaufgabe der Regierung einer Körperschaft dar. Das Parlament kann an der politischen Planung der Aufgaben und Finanzen zwar mitbeteiligt werden, diese aber nicht selbst erstellen oder – ohne Rückfrage bei der Regierung und Verwaltung – selbst korrigieren.
- *Politische Steuerung*: Die jährliche Budgetberatung ermöglicht dem Parlament bzw. der Gemeindeversammlung eine detaillierte Leistungs- oder Ressourcensteuerung; erst der Budgetbeschluss gibt die Finanzmittel für den Vollzug frei. Mit der Einführung von Globalbudgets (siehe 2.2.4) verzichtet das Parlament zwar auf die detaillierte Ressourcensteuerung, erhält aber über die darin enthaltenen (politischen) Leistungsaufträge eine neue Möglichkeit, die Leistungen und die Wirkungen der Produktgruppen bei Bedarf gezielt zu steuern.

Je grobmaschiger die Produktgruppen der Verwaltung gegliedert und je globaler die Budgetmittel der Verwaltung bewilligt werden, desto stärker wird das Parlament in die politische Planung der Regierung eingebunden werden müssen. Diese Variationsmöglichkeiten werden bei den Kantonen mit integrierter Aufgaben- und Finanzplanung (AG, BE, GR, LU, SO, ZG, ZH) sowie beim Bund ab 2017 gut ersichtlich.<sup>14</sup>

### 1.1.4 Leistungsaufträge und Globalbudgets

«Der Leistungsauftrag umschreibt die übergeordneten politischen und strategischen Ziele einer Organisationseinheit (Verwaltungsabteilung, Non-Profit-Unternehmung) bzw. einer Leistungskategorie (Produktgruppe). Er stellt damit in Kurzform eine Zusammenfassung der gesetzlichen

<sup>13</sup> Brühlmeier et al. (2001), S. 118, aktualisiert und leicht ergänzt.

<sup>14</sup> Botschaft NFB (2013), S. 815 ff.