

■ **Verwaltungsmodernisierung**

Mit Wirkung steuern! Bedeutung und Mehrwert der wirkungsorientierten Steuerung

Ein Praxisbericht aus der Schweiz
(Kanton Aargau) nach 11 Jahren
wirkungsorientierte Steuerung



Kontakt.

Bettina Henrichs
0221 37689-42

Bettina.Henrichs@kgst.de



Manfred Pook
0221 37689-41

Manfred.Pook@kgst.de



Daniel Brändli
Leiter Abteilung Strategie
und Außenbeziehungen
in der Staatskanzlei Kanton
Aargau

Nach den beabsichtigten und tatsächlichen Wirkungen kommunalen Handelns zu fragen, hat eine hohe Bedeutung für die Entwicklung der örtlichen Gemeinschaft. Denn Wirkungen bilden den Ausrichtungsmaßstab des Verwaltungshandelns ab und damit die Ziele des (langfristigen) Handelns. „Was wollen wir für welche Zielgruppe erreichen?“, ist die zentrale Frage, um die es dabei geht.

Beispiele für Wirkungsziele können sein: Ältere und hilfebedürftige Menschen leben in unserer Stadt solange wie möglich selbstständig in den eigenen vier Wänden oder wir entwickeln bedarfsorientierten Wohnraum für junge Familien in Neubau- und Bestandsgebieten und sorgen so für eine nachhaltige, positive demografische Entwicklung.

Wenn es so einfach wäre, würden „es alle tun“. Doch gelebte Wirkungssteuerung ist in den meisten Fällen noch nicht im kommunalen Alltag angekommen. Ein großes Hemmnis ist die Steuerungslücke zwischen Politik und Verwaltung.

Das Praxisbeispiel des **Kantons Aargau** soll Mut machen und zeigen, dass Wirkungssteuerung gelebt werden kann.

In den 1990er Jahren wurden in der Schweiz weitreichende Reformen in der öffentlichen Verwaltung begonnen, die den Dialog und die Kommunikation zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung in vielfältiger Weise verändert haben. Die Verbesserung der Leistungssteuerung und Wirkungsorientierung waren zwei zentrale Anliegen dieser Reformen. Die Verwaltung bekam eine größere Autonomie in der operativen Entscheidungsfindung. Gleichzeitig stieg damit aber auch das Bedürfnis der Politik nach einer umfangreicheren Rechenschaft der Verwaltung über ihr Handeln.

Der Kanton Aargau (650 000 Einwohner, jährliches Haushaltsbudget 5 Mrd. CHF) hat nach Pilotversuchen 2006 flächendeckend die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) eingeführt. Abgeleitet aus 15 strategischen und langfristigen Stoßrichtungen werden alle Aktivitäten des Kantons Aargau mit ca. 400 operativen Zielen gesteuert.

Was konkret und messbar erreicht werden soll, definieren über 3 000 Indikatoren. Hinzu kommen eine Vielzahl von Entwicklungsschwerpunkten im Sinn von Projekten mit ihren jeweiligen Meilensteinen.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Elemente der strategischen Steuerung im Kanton Aargau. Die politischen Stoßrichtungen des Entwicklungsleitbilds werden mit den im Aufgaben- und Finanzplan (entspricht dem Haushaltsplan in Deutschland) abgebildeten aufgabenspezifischen Steuergrößen (Entwicklungsschwerpunkte sowie Ziele und Indikatoren) verknüpft und mit den zur Umsetzung erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen hinterlegt. Auf Basis der jährlichen Zielerreichungs-Messung bei den mittelfristigen Zielen kann so auch die Zielerreichung der langfristigen strategischen Stoßrichtungen im Detail und transparent bewertet werden.

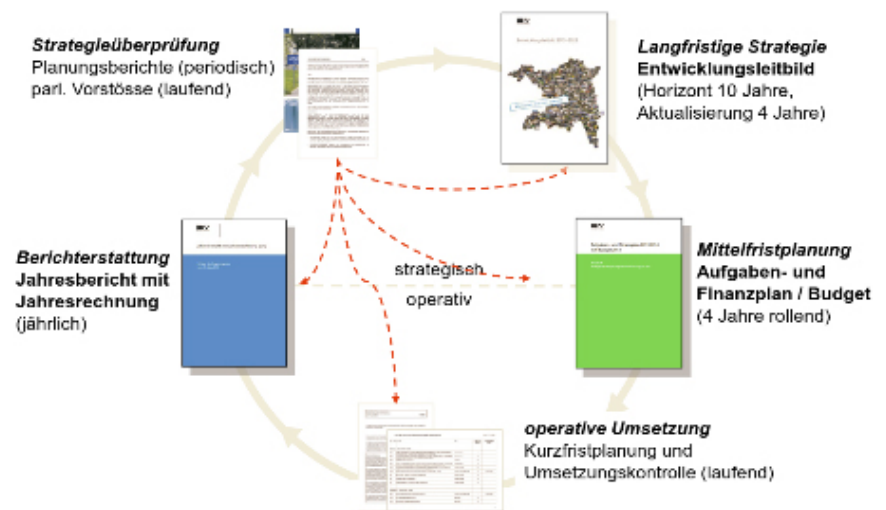


Abbildung 1: Kanton Aargau - „Steuerungskreislauf“ und relevante Planungsdokumente (Entnommen aus: Kaufmann, Y., Vortragsfolien SEVAL-Tagung 6. September 2013, Workshop 3, „Bedeutung der Evaluation im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Aargau“, aufgerufen am 18.10.2017 unter http://www.seval.ch/documents/kongresse/2013/Presentations/presentation_kaufmann.pdf)

Weitere Informationen:

<https://www.kgst.de/wirkungsorientierte-steuerung>

<https://www.kgst.de/wirkungsorientierte-steuerung-neue-veroeffentlichung>

<https://www.kgst.de/wirkungsorientierte-steuerung-wirkungsmonitor>

Begleitet wurde die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung durch ein intensives Change-Management zur Veränderung und Neuausrichtung der Prozesse. Es galt

1. die Akzeptanz und aktive Umsetzung von einer verrichtungsorientierten oder inputorientierten Denk- und Planungsweise hin zu einer ergebnis- oder wirkungsorientierten Denk- und Planungsweise bei den operativen Fachverantwortlichen zu fördern sowie
2. die Akzeptanz- und Schwerpunktverlagerung im Parlament (Großer Rat) weg von einer finanziellen Detailplanung hin zur Bestellung von Ergebniszielen zu definierten Budgets und die diesbezügliche Selbstbindung des Parlamentes auch in Bezug auf die damit einhergehenden Verhandlungsprozesse mit Regierung und Verwaltung zu erreichen.

Das Management der Daten ist bei einer wirkungsorientierten Steuerung ein wichtiger Erfolgs- und Akzeptanzfaktor für Politik und das Verwaltungsmanagement. Es muss den Budgetprozess und die Jahresrechnung unterstützen und braucht ein effizientes Berichtswesen. Bereits 2007 wurde ein Management- Informations-System (MIS) auf Basis von SAP in Betrieb genommen und 2012 durch ein spezialisierteres System ersetzt (Hauser, Furch & Partner in Kelkheim: „Elektronisch Planen, Budgetieren, Navigieren“ (ePBN); <http://www.hfp.de/>). Das neue MIS2 ist eng mit den weiterhin im SAP-System geführten Finanzdaten verknüpft, bietet aber mehr Unterstützung bei der Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans (rollende Budgetierung und Planung), der unterjährigen Zwischenberichterstattung sowie der Erarbeitung des Jahresberichts mit Jahresrechnung. Es ist das zentrale technische Arbeitsinstrument bei der Erarbeitung der Planungs- und

Berichterstattungsinstrumente und unterstützt die Controllingverantwortlichen in den Organisationseinheiten und der Staatskanzlei bei ihrer periodischen Planung und Berichterstattung. Zusätzlich dient es als Kommunikationssystem zum Austausch sämtlicher steuerungsrelevanter Daten zwischen den Organisationseinheiten der kantonalen Verwaltung und den in der Staatskanzlei und dem Departement Finanzen und Ressourcen ansässigen Querschnittsabteilungen für die Führungsunterstützung des Regierungsrats.

Standortförderung, AB 245

JB 2015

C. Ziele und Indikatoren

Steuerbarkeit: ● direkt steuerbar, ◐ eingeschränkt steuerbar, ○ nicht steuerbar
 Status Ziele: ● erreicht, ▲ teilweise erreicht, ■ nicht erreicht
 Status Indikatoren: ● unkritisch, ▲ teilweise kritisch, ■ kritisch

Ziel 245Z001	Einheit	JB Budget		JB 2015	Abw. absolut	Abw. in %	Steuerbarkeit	Status	
		2014	2015						
Der Kanton Aargau ist ein attraktiver Standort.									
01	Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf	Fr.	59'773	61'200	60'426	-774	-1.3%	○	●
02	Volkseinkommen pro Kopf	Fr.	58'050	60'800	59'029	-1'771	-2.9%	○	●
03	Gesamtzahl der Unternehmen im Kanton Aargau	Anzahl	31'164	31'700	32'179	479	1.5%	◐	●
04	Unternehmensbesuche	Anzahl	39	50	61	11	22.0%	●	●
05	Organisation von Anlässen in den Fokusbranchen gemäss Entwicklungsleitbild und Programm "Hightech Aargau"	Anzahl	6	3	5	2	66.7%	●	●
06	Standortpflegeprojekte (Ansässige)	Anzahl	50	57	67	10	17.5%	◐	●
07	Anteil der Unternehmen mit der Beurteilung "gut" und "sehr gut" im Rahmen der AIHK-Umfrage	%	91.0	75.0	86.0	11.0	14.7%	◐	●
08	Sitzverlegungen in den Kanton Aargau (AG, GmbH, Einzelfirma)	Anzahl	385	370	477	107	28.9%	◐	●
09	Sitzverlegungen in andere Kantone und ins Ausland (AG, GmbH, Einzelfirma)	Anzahl	380	320	397	77	24.1%	◐	●
10	Neue Arbeitsplätze, die mit der Unterstützung des Standortmarketings bei Neugründungen (Start-up, Ansiedlungen) geschaffen wurden	Anzahl	75	158	367	209	132.3%	◐	●
11	Rating durch Standard & Poor's für den Kanton Aargau		1	1	1	0	0.0%	◐	●
12	Standortqualitätsindikator der Credit Suisse (Kantonrangierung Schweiz)	Rang	6	5	5	0	0.0%	◐	●

01/02: Die Ist-Zahlen werden aufgrund der Wirtschaftsprognose des Instituts BAK Basel (Stand Januar 2016) und der Bevölkerungsprognose 2015 von Statistik Aargau berechnet.
 04: Gezählt werden Unternehmensbesuche der Leiterin Standortförderung mit dem Vorsteher des Departements Volkswirtschaft und Inneres und Vertretungen anderer Verwaltungsstellen, sowie Unternehmensbesuche der Projektleitenden des Standortmarketing-Teams. Der Fokus der Standortförderung auf die ansässigen Aargauer Unternehmen hat sich 2015 verstärkt, was aus der Zunahme der Unternehmensbesuche ersichtlich ist. Einerseits hat dies mit den Budget-Kürzungen beim internationalen Standortmarketing zu tun (Verlagerung des Personaleinsatzes), andererseits entstanden viele Firmenkontakte dank der Kooperation mit dem Hightech Zentrum.
 05: Es handelt sich um drei Life Science Frühstück-Anlässe in Aarau und zweimal in Baden sowie die Veranstaltungen "Silicon Valley meets Switzerland" und "Industrie 4.0", beide in Brugg.
 06: Auch die vermehrten Standortpflegeprojekte sind auf die bei Indikator 04 erwähnte Verlagerung des Fokus zurückzuführen.
 09: Das Verhältnis zwischen den Indikatoren 08 und 09 blieb gegenüber dem Budget stabil.
 10: Die Standortförderung konnte mehr Ansiedlungen bzw. Umsiedlungen unterstützen als angenommen, darunter drei grössere Firmen mit 50, 80 bzw. 170 neuen Arbeitsplätzen.
 12: Der Aargau landete wie schon 2013 auf dem 5. Platz. Das kleine Auf und Ab hat keine grosse Bedeutung, weil die Gruppe der Kantone BS, SZ, AG, NW und LU (entspricht der Rangreihenfolge 3.-7.) nahe beisammen liegt.

Abbildung 2: Kanton Aargau: MIS2 - Jahresbericht mit Zielen und Indikatoren

Seit 2014 haben auch die Mitglieder des Grossen Rats Zugriff auf das System erhalten (MIS GR). Die Parlamentsmitglieder können bei Finanzdaten und aufgabenseitigen Indikatoren auf Zeitreihen zurückgreifen, die Zielelemente näher analysieren und eigene Auswertungen erstellen. Dadurch hat der Budgetdialog zwischen Regierung und Parlament, aber auch die Parlamentsarbeit insgesamt eine grundlegend neue Qualität erlangt.

2014 wurde auch ein dreistufiges Ampelsystem eingeführt, an dem sich der Grad der Zielerreichung (Soll-Ist) für Entwicklungsschwerpunkte, Ziele und Indikatoren leicht ablesen lässt:

- Grün:** Die Steuergrößen sind auf Kurs, bzw. die anvisierten Ziele werden erreicht.
- Gelb:** Das Zielsystemelement ist teilweise auf Kurs oder die angestrebten Ziele werden teilweise erreicht.
- Rot:** Die betreffende Steuergröße ist nicht auf Kurs bzw. die anvisierte Zielsetzung konnte nicht erreicht werden. Größere Abweichungen werden von den Zuständigen in den Departementen im Zielsystem kommentiert.

Es hat einige Zeit gedauert, bis die WOV überall angekommen ist, aber heute möchte weder in der Politik noch in der Verwaltung jemand diesen Schritt rückgängig machen. Das Beispiel untermauert im Wesentlichen die Empfehlungen der KGSt zur Wirkungssteuerung:

- Wirkungsorientierte Steuerung fußt auf einer Haltung, die nur mit einem begleitenden Change-Prozess Erfolg verspricht.
- Ziele unbedingt messbar machen. Wenn mit Einführung der wirkungsorientierten Steuerung noch nicht flächendeckend mit Wirkungszielen gearbeitet werden kann, dann zunächst auf Ergebnisziele zurückgreifen (z. B. Beratungsintensität). Allerdings muss das Bemühen bleiben, das inhaltliche Ergebnis der Beratung zu erfassen (z. B. durch Befragung der zu beratenden Leistungsempfänger oder durch Erfassung intendierter Veränderungen).
- Sich auf das Wesentliche konzentrieren und mit prioritären Handlungsfeldern beginnen, damit das „Datenmanagement“ beherrschbar bleibt.
- Die Steuerung über Wirkungen schafft eine neue Art des Dialogs über Wirkungen, Leistungen, Qualitäten und Ressourceneinsatz, auch zwischen Politik und Verwaltung.