

Planung als Führungsinstrument und als Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung : Erfahrung im Kanton Basel-Landschaft

Autor(en): **Meier, Theo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **12 (1972)**

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-171758>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PLANUNG ALS FÜHRUNGSINSTRUMENT UND ALS GRUNDLAGE DER MITTELFRISTIGEN FINANZPLANUNG: ERFAHRUNGEN IM KANTON BASEL-LANDSCHAFT

THEO MEIER

von

Regierungsrat, Finanzdirektor des Kantons Basel-Landschaft

I. Einleitung

Planen heisst Vorausdenken, wobei das Vorausgedachte mit Vorteil auf das Heute diskontiert wird. Diese Diskontrechnung regt aktive Menschen zum Handeln im Blick auf die Zukunft an. Columbus war wohl der einzige seiner Zeit, der es wagte, nach seinem Wissen zu handeln. Antworten auf die Frage nach dem Jahre 2000 suchen viele: Künstler¹, Mediziner², Ökonomen oder Futurologen. Nur die Toten haben keine Probleme mehr. Wer an der Vergangenheit mehr Freude hat als an der Zukunft, ist alt geworden.

Anlass zu solchen Überlegungen hat auch der Politiker. Der politischen Führung wird mit Recht der Vorwurf gemacht, sie habe unzureichende Zielvorstellungen, habe unzureichend oder überhaupt nicht langfristig geplant und sie informiere schlecht, unzureichend oder zu spät die Entscheidungsträger. Solches und noch mehr wird auch im helvetischen Breitengrad als Amtsschimmel apostrophiert. Die Amtsschimmelmentalität kann wohl am besten überwunden werden, wenn man sich über die gesamte Aktivität des Staates Klarheit verschafft, Ziele erkennt, formuliert und sich zweckmässig organisiert. Die Führungsaufgabe kann als Daseinsvorsorge umschrieben werden. Es ist Aufgabe des Staates, für Sicherheit, Gesundheit, Prosperität und Zufriedenheit seiner Bevölkerung zu sorgen.

Die Führungsaufgabe in der Verwaltung ist durch die Gesamtsituation der Industriegesellschaft bestimmt, der drei Tendenzen eigen sind:

1. Die Tendenz zur quantitativen Sättigung;
2. die Tendenz zur Prozessbeschleunigung und damit zu grösserem Entscheidungszwang;
3. die Tendenz zur Verflechtung.

¹ Inspiriert von der Raumfahrt. Unsere Zeit ist paradox. Der Flug in den Weltraum nimmt immer weniger Zeit in Anspruch, aber die Fahrt ins Büro dauert immer länger.

² Herzverpflanzung ist ein Fortschritt der ärztlichen Kunst, aber ihr sozialer Wert kann durchaus gering sein. Dagegen kann eine bescheidene Methode, mit der die Anfänge von Taubheit bei Kindern im Vorschulalter entdeckt werden, einen sehr grossen sozialen Wert haben (L. A. KAPRIO).

Die Tendenz zur quantitativen Sättigung findet ihren vornehmlichen Ausdruck in einem nahezu grandiosen Wachstum der Bevölkerung. Baselland hält z.B. seit 20 Jahren die Spitzenposition in der Schweiz. Neben dem numerischen Wachstum sind dem Staat aber auch neue Aufgaben überbunden, die vorher niemand löste. Er hat sich vom Nachtwächter zum Sorgestaat entwickelt, denn die Sozialleistungsquote wächst schneller als das Bruttosozialprodukt. Ob er deswegen gelegentlich einen finanziellen Herzinfarkt erleiden wird?

Die Prozessbeschleunigung kann an der Exponentialkurve der Weltbuchproduktion und der durchschnittlichen Reifezeit der grossen Erfindungen abgelesen werden.

Die Dynamik ist ein Hauptproblem unserer Gesellschaft geworden. Das zwingt zu neuem Denken und Verhalten und vor allem zu neuen, modernen Arbeitsmethoden.

Die dritte Tendenz zur Verflechtung ruft ebenfalls nach interdisziplinärem Systemdenken im kybernetischen Sinne.

II. Hauptteil

Der Weg zur mittelfristigen Finanzplanung Baselland

a) Leitbild

- Wirtschaftliche Grundlagen des Kantons
- Besiedlungskonzept in Alternativen
- Bedeutung und Aufgaben des öffentlichen Sektors
- Einzelne Bereiche der Staatstätigkeit
 - Analysen funktional und volkswirtschaftlich
 - Ziele der einzelnen Sektoren setzen
 - Programme der einzelnen Sektoren
 - Prioritäten festlegen
- Zusammenfassen der Programme zum Leitbild $3 \times 5 \text{ Jahre} = 15 \text{ Jahre}$ (halbe Generation)
- Erarbeiten des Grob-Finanzplanes

b) Konkretisierung des Finanzplanes für die erste Planperiode von 5 Jahren (Feinplan)

c) Fortlaufendes (alle zwei Jahre) Überarbeiten

d) Abstimmen des jährlichen Budgets und der Rechnung auf den Finanzplan und die wirtschaftspolitischen Daten.

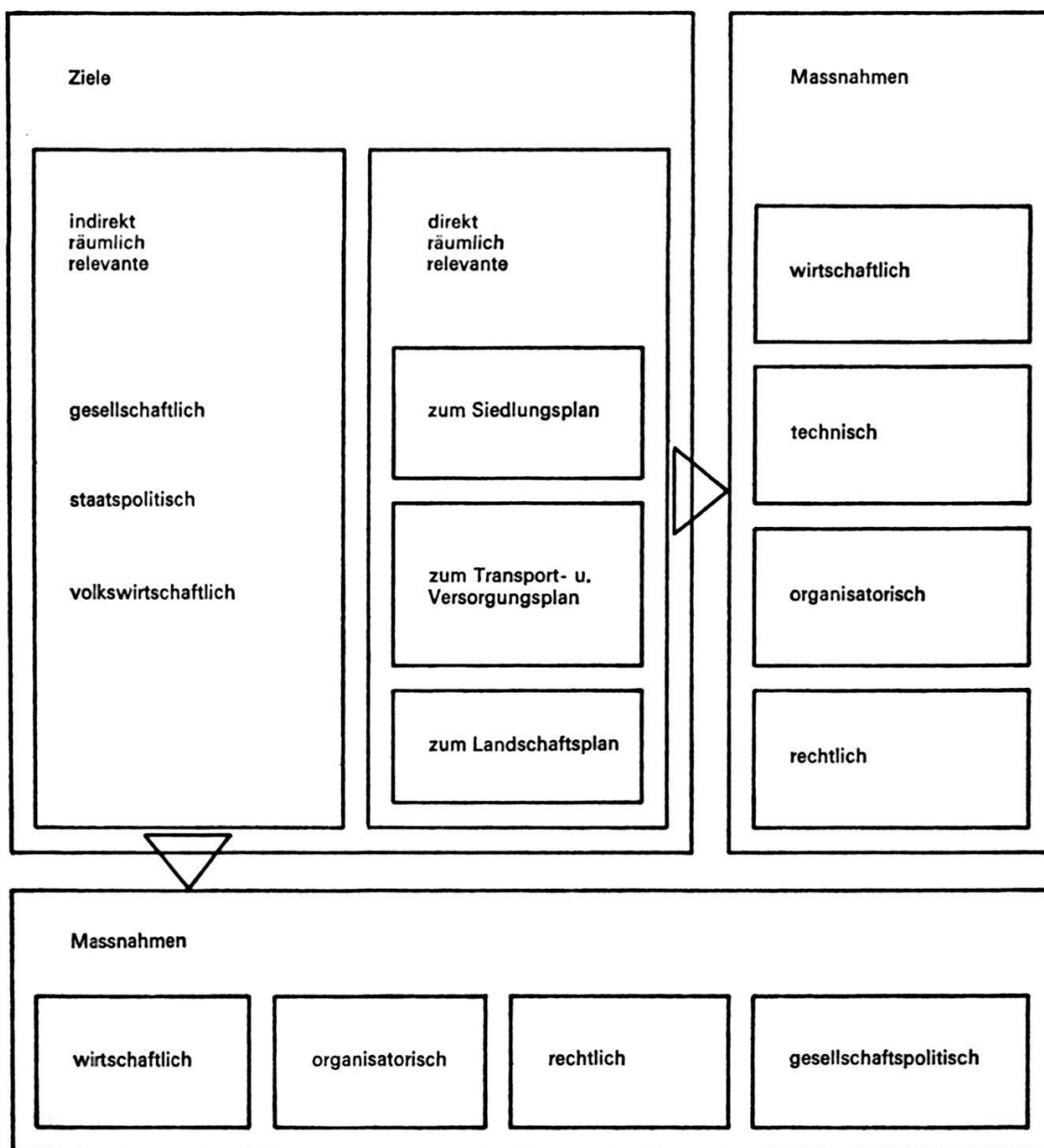
Notwendigkeit in Leitbildern

Die Erfahrungen im Kanton Baselland haben gezeigt, dass beste Voraussetzung für die Finanzplanung das Erarbeiten eines gesellschaftspolitischen Rahmens ist. Diesen Rahmen haben wir etwas anspruchsvoll als Leitbild bezeichnet. Dem Begriff « Leitbild » wollen wir hier keine eigenen Gedanken widmen; der Kanton Solothurn hat — angelehnt an die Definition des ORL-Institutes — folgende Erklärung gegeben: « Das Leitbild

beschreibt künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Zustände (vorwiegend raumordnerischer Art), welche durch zweckmässiges Handeln und Verhalten (Raumordnungspolitik) erreicht werden können. Das Leitbild muss in sich widerspruchsfrei und in den Grundzügen realisierbar sein. Es ist laufend an der tatsächlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, räumlichen und technischen Entwicklung zu überprüfen.»

Zwei Dinge müssen hier unterstrichen werden: Einmal das widerspruchsfreie Leitbild, was bedeutet, dass Teilleitbilder (Landschaft, Siedlungen, Transport, Ver- und Entsorgung, öffentliche Werke) gemeinsam und aufeinander abgestimmt und erarbeitet werden müssen, und zum andern das Prinzip der rollenden Planung, das vor allem für die Finanzplanung bedeutungsvoll ist. Graphisch kann dieser Sachverhalt an Matrix des ORL-Institutes veranschaulicht werden:

Ziele und Massnahmen



Aus: *Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, 2. Zwischenbericht, Zürich 1970.*

Wir stellten vorhin fest, dass für ein Leitbild und den Finanzplan zunächst die wirtschaftlichen Grundlagen einer Gebietskörperschaft zu untersuchen sind. Für den Praktiker sind dies die drei Säulen:

- Bevölkerungsprognose,
- Altersaufbau und
- Erwerbstruktur.

*Die Konsequenzen der Strukturveränderungen 1965-2000 für die Schweiz*¹ sind:

	1965	2000
Primärsektor (Landwirtschaft)	10%	5%
Sekundärsektor (Industrie, Gewerbe)	53%	44%
Tertiärsektor (Dienstleistung)	37%	51%

Primärsektor: Rückkehr zum selbsttragenden statt subventionierten Betrieb. Reduktion der Zahl. Spezialisierung, teilweise Industrialisierung. Konzentration auf beste Böden unter Berücksichtigung der langfristig wachsenden Bedürfnisse der Erholungsfunktion.

Sekundärsektor: Bildungs- und Forschungspolitik macht Schweizer Industrie konkurrenzfähig. Arbeitskräftemangel zwingt zu Rationalisierung = Realkapitalzunahme = Trend zu kapitalintensiven Grossbetrieben.

Tertiärsektor: Verschluckt übrige Arbeitskräfte. Nachfrage nach Dienstleistung nimmt zu. Konzentration im Detailhandel. Spezialisierung im Gastgewerbe und in der Körperpflege.

Hinzu kommt, dass Dienstleistungen sich nicht mechanisieren lassen. Davon ist die private Wirtschaft in ähnlicher Weise wie der öffentliche Sektor (Schule, Spital) betroffen. Beide werden, wegen der Unmöglichkeit, eine stark wachsende Nachfrage zu decken, ernsthafte Schwierigkeiten bekommen (Sinken der Qualität, Inflationsdruck).

Die schlecht messbare Eigenart des Tertiärsektors hat für den öffentlichen Sektor noch weitergehende Folgen. Er muss seine Dienstleistungen vorwiegend unentgeltlich anbieten. Der Steuerzahler kommt zwar teilweise dafür auf, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ist indessen für ihn kaum durchschaubar. Befriedigende soziale Indikatoren sind noch nicht greifbar. Andererseits wird das allgemeine Anwachsen des Tertiärsektors und die Kostenexplosion z.B. im Gesundheits- und Bildungswesen (ganz abgesehen von den Kosten des Umweltschutzes) die öffentliche Hand in schier unlösbare finanzielle Schwierigkeiten bringen (die Wirkung der Aufwendungen für das Gesundheitswesen liesse sich beträchtlich steigern, wenn die Bevölkerung zu einem vernünftigen Ernährungs- und Lebensstil überginge).

Jeder erwartet vom Staat Sparsamkeit im allgemeinen und Freigiebigkeit im besonderen. Aber der Staat ist keine Kuh, die im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken wird.

Das zentrale Problem der Finanzplanung : Prioritäten

Noch gibt es keine Theorie über die Prioritäten. (Vielleicht wird es nie eine geben.) Ansatz hiezu bietet zwar für den Mathematiker eine Studie des

¹ Nach Prof. NYDEGGER, August 1970.

ZBZ (Zentrum Berlin für Zukunftsforschung) für eine Prioritätsordnung der Forschungsauf- und ausgaben.

Der Praktiker ist bisweilen auf eigene Überlegungen angewiesen:

- Alle Investitionswünsche sind funktional zu gliedern.
- Investitionen dürfen nicht isoliert betrachtet werden; die Folge — Betriebskosten sind oft wichtiger.
- Erwünscht sind Alternativen, die aufgrund von Kosten-Nutzenanalysen (Sozialkosten eingeschlossen) beurteilt werden.
- Festlegen der Prioritäten bedeutet Gewichten nach sachlich-logischen und politischen Notwendigkeiten.
- Im übrigen gelten folgende Gesichtspunkte für eine Prioritäten-Ordnung:

ökologische	Umweltschutz für Pflanzen, Tier und Mensch
demographisch/wirtschaftliche	Bevölkerungsentwicklung Wachstum der Altersgruppen Veränderungen der Erwerbstruktur Konjunktur/Wirtschaftsentwicklung
föderalistisch/verteilungspolitische	Ausgeglichener Standard der öffentlichen Leistungen im ganzen Kanton Angleichung der individuellen Einkommen
sozialpolitische	Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung, Parteien und Verbände
finanzielle	Auf Objekt bezogene (Wirtschaftlichkeit) und auf den Finanzplan ausgerichtete
technische	Ausführungsreife, allgemeine technische Sachzwang, allfällige Ergänzungsinvestitionen
institutionelle	Zusammenspiel zwischen Regierung, Parlament und Volk

Schliesslich müssten für alle Sektoren soziale Indikatoren erarbeitet werden. Die Praxis musste sich bis heute mit allzu simplen Ersatzwerten begnügen. Beispielsweise konnten für die einzelnen Arbeitsbereiche Wertmassstäbe wie folgt aufgestellt werden:

Aufgabenbereich	erbrachte Leistung	Bemessung / Kriterium
<i>Allgemeine Verwaltung</i>	Einwohnerkontrolle Wahlen, Abstimmungen	Fehlerstatistik, Wartezeiten Berechtigte Wahleinsprachen Zählungszeiten pro 1000 Stimmende
<i>Sicherheit</i> Verkehrspolizei	Sicherung des geordneten Verkehrs	Unfallstatistik
Feuerwehr	Schutz und Reduktion der Brandschäden	Schadenstatistik (Tote, Verletzte)
<i>Bildung</i> Kindergarten	Betreuung der Kinder im vorschulpflichtigen Alter	Belegung Kindergartenzeit Klassengrösse Länge, Sicherheit des Schulweges

Nach Bernhard Cazes ¹ müssten drei Dimensionen berücksichtigt werden:

1. Qualitativ sollten spezielle Vorteile durch Indikatoren ausgedrückt werden.
2. Quantitativ sollte die Zahl jener Personen erkennbar sein, die begünstigt werden.
3. Die Art der Verteilung eines Vorteils sollte Alter, Einkommen, Geschlecht, Bildung oder Region berücksichtigen.

III. Schlussfolgerungen

Dem Vorwurf der unzureichenden Zielvorstellung bei der politischen Führung kann man mit einer praktisch erprobten Zielbilanz begegnen: Sie ist gleichzeitig auch eine methodologische Zusammenfassung der Führungsaufgabe in der öffentlichen Verwaltung.

Zielbilanz

Funktionsziele	Leistungsziele	
1. Zielvorgabe an Mitarbeiter	langfristige	
2. Informieren	Ziele = Leitbild	15 Jahre
3. Planen	mittelfristige	
4. Entscheiden	Ziele	5 Jahre
5. Durchführen	kurzfristige	
6. Kontrollieren, Rückkoppeln	Ziele = Budget	1 Jahr

Die Bedeutung der Finanzplanung

Dem Vorwurf der mangelnden Durchschaubarkeit des Wertungs- und Entscheidungsprozesses im Staat kann man mit einer Finanzplanung erfolgreich begegnen. Denn in der Planung liegt die Wahrheit zwischen Utopie und Finanzen; im Zweifel bleiben ja ohnehin nur die Finanzen übrig.

Im einzelnen hat die Finanzplanung folgende Funktionen:

1. Finanzplanung ist eine Hilfe für bessere und schnellere Entscheide. Sie ist staatsrechtlich unverbindlich.
2. Finanzplanung ist Vorausdenken, ausgerichtet auf funktionale Ziele. Sie erfordert in der Tat eine Änderung der Denkweise.
3. Finanzplanung ist Systemanalyse. Sie setzt systemorientiertes statt ressortorientiertes Denken voraus. Zusammenhänge werden erkannt und Ziele im Rückkoppelungsverfahren korrigiert.
4. Finanzplanung hat koordinierenden Charakter: Ziele der einzelnen Ressorts werden erarbeitet, evaluiert und im Einklang mit gesamtwirtschaftlichen und ökologischen Kriterien gewichtet und zu einem Katalog zusammengefügt. Für eine untadelige Prioritätenordnung sind noch soziale Indikatoren zu entwickeln, eine vornehme Aufgabe für die Schweizerische Vereinigung für Zukunftsforschung.

¹ Planung für die Qualität des Lebens, Referat (orig. franz.) IG Metal, 1972.

5. Finanzplanung zwingt zu administrativer Umstellung: Interdepartementale Stabsarbeit, Budget und Rechnung werden vermehrt als Führungsinstrumente benutzt, Erziehung des Kaders zu modernem Führungsstil usw.

6. Finanzplanung engagiert die oberste Leitung; sie muss sich mit dem Problem identifizieren.

7. Finanzplanung zwingt automatisch zu dauernder Überwachung. Sie wird rollende Planung. Leitbild und Finanzplan dürfen keine einmaligen Übungen bleiben.

8. Finanzplanung erleichtert Kommunikation und damit Meinungsbildung. Sie ermöglicht rechtzeitige und fundierte Orientierung aller Entscheidungsträger.

9. Finanzplanung wirkt volkswirtschaftlich — sofern auf breiter Basis betrieben — wegen der Verstetigung der Investitionen optimal; die Produktionsfaktoren werden tendenziell harmonisch ausgelastet.

10. Finanzplanung sollte so umfassend betrieben werden, dass das so notwendige Zusammenspiel zwischen privatem und öffentlichem Sektor gefördert wird, denn beide Sektoren dürfen nicht als getrennte Einheiten behandelt werden, sondern als zwei Teile eines Systems in enger und gegenseitiger Abhängigkeit.

Wer prospektives Denken als törichte Spekulation abtut, nimmt nicht mehr politische Stellung für und nicht weniger wissenschaftliche gegen die Finanzplanung ein, als wer behauptet, ein Politiker dürfe weniger an die nächsten Wahlen als an die nächste Generation denken.