

Zum Werdegang der Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1975-1979

Autor(en): **Klöti, Ulrich**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **17 (1977)**

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172077>

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.

ZUM WERDEGANG DER RICHTLINIEN DER REGIERUNGSPOLITIK FÜR DIE LEGISLATURPERIODE 1975–1979

von Ulrich Klöti

Dr. rer. pol.

wissenschaftlicher Adjunkt der Bundeskanzlei

I. Fragestellung

Die Richtlinien der Regierungspolitik des Bundesrates (RLRP) nehmen zwar nach den Aussagen von Bundespräsident Gnägi vor der Vereinigten Bundesversammlung „einen festen Platz im schweizerischen politischen Geschehen ein“. Es ist allerdings fraglich, ob sie bereits nach ihrer dritten Auflage für die Legislaturperiode 1975 bis 1979¹ ihren endgültigen Stellenwert im Rahmen des schweizerischen Regierungssystems gefunden haben. Sie werden denn auch von verschiedenster Seite höchst unterschiedlich beurteilt.² So hält etwa Wilhelm Hill nach einer Analyse von Planungsansätzen auf Bundesebene wie der Raumplanung, der Legislaturziele der Parteien, der Finanzplanung und vor allem der Regierungsrichtlinien mit der notwendigen Deutlichkeit fest: „Was bisher an Planung im Bund realisiert wurde, vermag die an ein Planungssystem auf Regierungsebene zu stellenden qualitativen und quantitativen Minimalstandards kaum zu erfüllen.“³

1 Vgl. *Sten. Bull. NR*, 1976, S. 178.

RLRP 1968–1971 in *BBl* 1968 I 1204 ff.

RLRP 1971–1975 in *BBl* 1972 I 1021 ff.

RLRP 1975–1979 in *BBl* 1976 I 442 ff.

2 Für die Beurteilung der neuesten RLRP durch das Parlament vgl. *Sten. Bull. NR*, 1976, S. 17–216; *Sten. Null. StR*, 1976, S. 116–131. Dass das neue Instrument noch nicht endgültig gefestigt ist, zeigt eine parlamentarische Initiative von Rolf Weber, welche eine bessere Koordination und Abstimmung der Rechtsgrundlagen zwischen RLRP und Finanzplan verlangt. Vgl. dazu *Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung IV* 1976, S. 9.

3 Wilhelm Hill: *Möglichkeiten künftiger Gestaltung der Planung beim Bund*, Bern 1975, S. 36.

Diese harte Kritik könnte in bezug auf die RLRP zumindest teilweise daher rühren, dass sich der Autor zum Zeitpunkt, als er seine Studie verfasste, noch auf die RLRP 1971/1975 stützen musste. Nicht nur stand der Richtlinienbericht für die Periode 1975/1979 selbst noch nicht zur Verfügung. Vor allem lagen noch keine Beschreibungen der Entstehungsgeschichte dieser neuesten Ausgabe vor⁴, so dass sich der Beobachter kein Bild von den zur Anwendung gelangenden Verfahren, Methoden und Techniken machen konnte. Diese Informationslücke soll mit diesem Aufsatz teilweise geschlossen werden. Damit sollen gleichzeitig anhand dieses Beispiels Entscheidungswege innerhalb von Regierung und Verwaltung etwas transparenter gemacht werden.

Die gemessen an seinem Beurteilungsmaßstab durchaus gerechtfertigte kritische Aussage Hills widerspiegelt aber auch die (zu?) hohen Erwartungen, die in den letzten Jahren in die Regierungsrichtlinien als Instrument der politischen Planung gesetzt worden sind.⁵ Wer die RLRP 1975/1979 etwa an den „Anforderungen einer aktiven Politik“ misst, wie sie Mayntz und Scharpf⁶ formuliert haben, der muss fast zwangsläufig zu einem negativem Urteil kommen.

Mit dem vorliegenden Aufsatz werden bescheidenere Ziele angestrebt. Auf eine Beurteilung der RLRP 1975/1979 anhand von abstrakt-theoretischen politischen Planungssystemen⁷ wird verzichtet. Die Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung⁸ werden nicht explizit diskutiert. Die Restriktionen und Chancen, die sich aus den internationalen Verflechtungen unseres Landes, aus der marktwirtschaftlich orientierten Grundordnung unseres Wirtschaftssystems und aus den institutionellen Grundzügen unseres politischen Systems (Föderalismus, direkte Demokratie und Besonderheiten des Regierungssystems) ergeben, werden als Konstanten hingenommen und deshalb aus der Betrachtung weitgehend ausgeklammert; dies selbstverständlich im Bewusstsein, dass sie für die Thematik an

4 Für den Werdegang früherer RLRP vgl. Walter E. Pfister, *Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik*, Bern/Frankfurt, 1974, S. 322–330.

5 Die Erwartungen, die in die RLRP gesetzt werden, können von einer völlig unverbindlichen Deklamation des Bundesrates bis zu einem politisch und rechtlich verbindlichen Instrument der integrierten Gesamtplanung reichen.

6 Als Merkmale einer aktiven Politik, die als kritische Anforderungen an Planung und Programmentwicklung (PE) auf Regierungsebene zu verstehen sind, werden genannt; Fähigkeit zur autonomen PE, politikbestimmte PE, Verarbeitung übergreifender Problemzusammenhänge, längerfristige PE, Berücksichtigung auch nicht konfliktfähiger Interessen, umweltverändernde Zielsetzungen. Vgl. Renate Mayntz, Fritz Scharpf (Hrsg.) *Planungsorganisation*, München 1973, S. 130–145.

7 Eine Darstellung des am häufigsten genannten Systems (PPBS) findet sich bei Walter G. Riedweg, *Das Planungsprogrammierungs- und Budgetierungssystem (PPBS) als Instrument der Verwaltungsführung*, Bern 1971. Weitere Systeme behandelt Carl Böhrer, *Entscheidungshilfen für die Regierung*, Opladen 1970.

8 Eine Vorstudie zu einem grösseren Forschungsprojekt zu dieser Frage auf die Schweiz bezogen findet sich bei Wolf Linder und Rolf Vetterli, *Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz*, Studienunterlagen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 22, Zürich 1974.

sich von Bedeutung sind und ihre Erörterung an anderer Stelle in hohem Masse berechtigt ist. Auf die vielen offenen Fragen wie etwa jene nach der Verbindlichkeit der RLRP, nach ihrer Bedeutung für das Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament⁹ und zwischen Bund und Kantonen¹⁰, kann in dem uns gegebenen Rahmen nicht eingegangen werden.

Neben einer einlässlichen Schilderung des Entstehungsprozesses der RLRP 1975/1979 soll immerhin versucht werden, die folgenden Fragen zu beantworten:

- Inwiefern sind bei der Erarbeitung der RLRP 1975/1979 neuere Entscheidungshilfsmittel angewandt worden? Hat man sich allein auf traditionelle Verfahren gestützt oder sind neue Methoden der Informationsverarbeitung, heuristische oder systematische Entscheidungstechniken diskutiert oder gar erprobt worden?
- Welche wesentlichen methodischen und verfahrensmässigen Neuerungen sind gegenüber den RLRP 1971/1975 eingeführt worden?
- Welche Koordinationsmechanismen im Rahmen von Regierung und Verwaltung kamen bei der Erarbeitung der RLRP 1975/1979 zum Spiel?

II. Entstehung der Richtlinien der Regierungspolitik 1975 bis 1979

1. Übersicht

Der Werdegang der RLRP 1975/1979 ist verschlungen und nur schwer überschaubar zu machen. Ein wichtiger Grund dafür liegt darin, dass der Bundesrat veranlasst worden ist, erstmals die RLRP mit dem Finanzplan zu verbinden,¹¹ was eine parallele und gegenseitig aufeinander abgestimmte Bearbeitung der beiden Planungsberichte erforderte.

Bei der Vorbereitung von RLRP und Finanzplan konnte man sich nicht auf bewährte Modelle stützen. Die beiden Planungsinstrumente haben erstens unterschiedliche Rechtsgrundlagen, die überdies beide neueren Datums sind.¹² Zweitens fällt die Vorbereitung der RLRP in den Aufgabenbereich der Bundeskanzlei, während die Finanzplanung Sache der Finanzverwaltung im Eidgenös-

9 Vgl. Christoph Lanz, *Politische Planung und Parlament*, Bern 1977.

10 Zur spezifisch schweizerischen Situation liegt noch keine Literatur vor. Vgl. Wolfgang Zeh, „Föderalismus und öffentliche Planung“, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, 9/1974, S. 57–95.

11 Mit dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Art. 1 Abs. 2 Buchst. e) erhielt der Bundesrat den Auftrag, „die Voraussetzungen für die Koordination der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979 mit der mittelfristigen Finanzplanung“ zu schaffen (SR 611.01).

12 Richtlinien der Regierungspolitik: Geschäftsverkehrsgesetz, Artikel 45bis; Finanzplanung: Finanzhaushaltsgesetz, Artikel 29 (SR 171.11; 611.0).

sischen Finanz- und Zolldepartement ist. Drittens war für das Erscheinen der beiden Berichte ursprünglich ein unterschiedlicher Zeitpunkt und damit für die Vorbereitung ein abweichender Fahrplan vorgesehen.¹³

Wir gehen bei der folgenden Darstellung von Prozessen der Bearbeitung der RLRP aus und beziehen die Finanzplanung nur dort in die Betrachtung ein, wo sie für die Gestaltung der RLRP von Bedeutung war. Diese Vereinfachung ist im Rahmen unserer Fragestellung nicht zu vermeiden. Eine entsprechende Studie aus der Sicht der Finanzplanung könnte das Bild sinnvoll ergänzen.

Stellt man die Erarbeitung der RLRP vereinfacht dar, so kann man im wesentlichen die folgenden vier wichtigsten Phasen unterscheiden:¹⁴

- Methodische Vorarbeiten
- Materialsammlung
- Selektion der Vorhaben und Entscheide über Prioritäten
- Redaktion.

Die verschiedenen Phasen sind zeitlich nicht sauber voneinander zu trennen, sondern überlappen sich. Wir werden sie indessen bei der folgenden Darstellung klar auseinanderhalten, um dadurch die Übersicht zu erleichtern. Zum Überblick über die Ablaufphasen ist noch zu ergänzen, dass vor jedem Bundesratsbeschluss das übliche Mitberichtsverfahren durchgeführt wurde. Die daraus entstehenden Rückkoppelungen und das daraus resultierende Eingreifen der Departemente wird in der graphischen Darstellung aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht eingezeichnet. Überdies ist in Rechnung zu stellen, dass sowohl beim Mitberichtsverfahren wie auch bei jedem Verfahrensschritt, bei dem die Departemente zum Zuge kamen, auch das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement angesprochen war. Auch diese zusätzlichen Verästelungen des Verfahrens sind im Schema nicht eingezeichnet.

2. Methodische Vorarbeiten

*a) Die Gesprächsgruppe für Methodenfragen (A) **

Bereits Mitte 1973 setzte die Bundeskanzlei eine Gesprächsgruppe für Methodenfragen ein. Diese hatte den Auftrag, die früher angewandten Methoden der Erarbeitung von RLRP zu überprüfen, allenfalls neue Verfahren und Techniken sowie mögliche Formen der besseren Präsentation der RLRP vorzuschlagen.

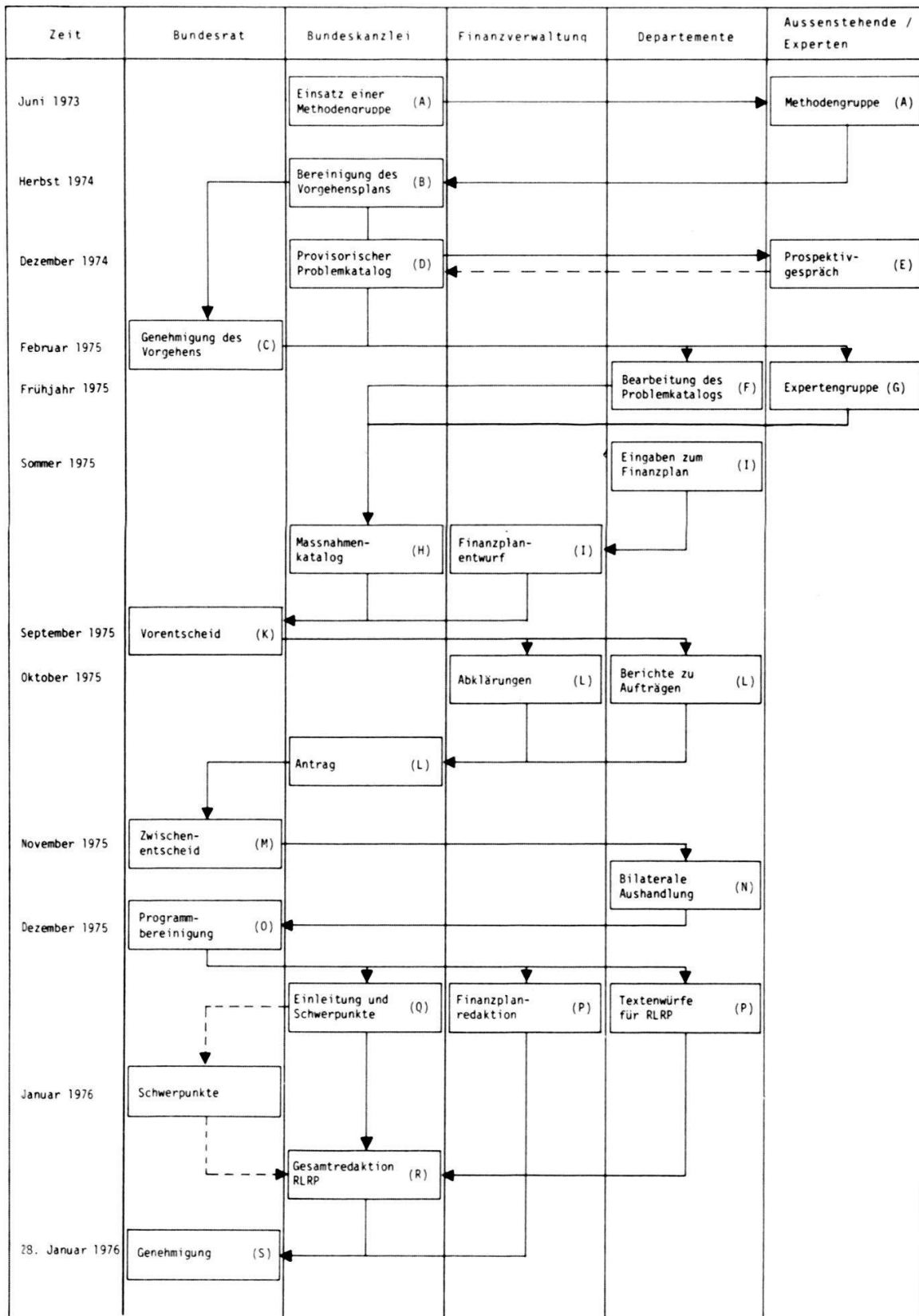
Die Gesprächsgruppe war zusammengesetzt aus acht Wissenschaftlern (5 Ökonomen, 2 Politologen, 1 Jurist) sowie aus vier Journalisten. Die Arbeitsgruppe trat zwischen August 1973 und März 1974 unter der Leitung des Bundeskanzlers

* Vgl. jeweils die Buchstaben in der „Übersicht über die Verfahrensschritte“.

13 Eine vereinfachte Übersicht über die Entstehung der RLRP findet sich in: Richtlinien der Regierungspolitik 1975 bis 1979, Illustrierte Ausgabe, Schweiz. Bundeskanzlei, S. 7.

14 Der Unterschied zwischen problemorientiertem und zielorientiertem Ansatz ist in den Richtlinien der Regierungspolitik, Illustrierte Ausgabe, S. 6, kurz zusammengefasst.

Übersicht über die Verfahrensschritte



dreimal zu Plenarsitzungen zusammen. Der grösste Teil der Arbeit wurde in Unterausschüssen geleistet.

Wichtigstes Ergebnis der Arbeitsgruppe war ein Vorschlag zu einem *Ablaufschema* für die Erarbeitung der RLRP. Die Arbeitsgruppe empfahl aus praktischen Gründen ein problemorientiertes Vorgehen. Sie schlug eine Trennung von haushaltrelevanten und nicht haushaltrelevanten Geschäften vor, wobei die Bundeskanzlei die ersten verwaltungsintern mit der Finanzverwaltung, die zweiten mit der Justizabteilung bearbeiten sollte. Im weitem erarbeitete die Gruppe einen *Problemkatalog* in Stichworten. Um die noch fehlende inhaltliche Anreicherung des Problemkatalogs zu erreichen, empfahl sie, die RLRP der abgelaufenen Legislaturperiode auf Pendenzen durchzusehen, die unerledigten formellen Vorstösse (Initiativen, Motionen, Postulate) aufzuarbeiten und schliesslich bei prospektiv orientierten Persönlichkeiten eine Umfrage durchzuführen. Im weitem unterbreitete die Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei ein *rationales Entscheidungsverfahren* zum Setzen von Prioritäten. Es stützte sich weitgehend auf die Vorschläge von R. L. Frey.¹⁵

Zudem ging aus der Arbeitsgruppe ein Papier zur „*Publizität für die Regierungsrichtlinien*“ hervor. Darin wurde die Frage einer populären Fassung der Regierungsrichtlinien erörtert. Die Arbeitsgruppe kam überdies zum Schluss, die wissenschaftlichen Grundlagen für die methodischen Diskussionen seien ungenügend. Sie empfahl deshalb *vertiefte Forschungen* auf diesem Gebiet, und zwar spezifisch auf die schweizerischen institutionellen und personellen Verhältnisse bezogene Untersuchungen.

b) Bereinigung des Vorgehensplans (B), (C)

Die Bundeskanzlei übernahm die Vorschläge der Gesprächsgruppe weitgehend, vereinfachte und kürzte das Verfahren in einigen unwesentlichen Punkten und schlug dem Bundesrat einen entsprechenden Vorgehensplan vor. Die Technik des Prioritätensetzens sowie die Formen der Veröffentlichung wurden noch offen gelassen. Der Bundesrat genehmigte das beantragte Vorgehen im Februar 1975.

3. Materialsammlung

a) Der provisorische Problemkatalog (D)

Noch vor dem Verfahrensentcheid des Bundesrates arbeitete die Bundeskanzlei einen ersten provisorischen Problemkatalog aus. Der Stichwortkatalog der Methodengruppe diente als Ausgangsbasis und als Rahmen für die Gliederung. Inhaltliche Auffüllungen wurden aus dem Text der Regierungsrichtlinien 1971

¹⁵ Vgl. René L. Frey, „Prioritäten bei der Aufstellung wirtschafts- und finanzpolitischer Programme.“ *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*. 75, 1974, H. 12, S. 497–509.

bis 1975 sowie aus einer Übersicht über den Stand der wichtigeren Richtlinien-geschäfte von Mitte 1974 bezogen. Hinzu kamen die Ende 1973 unerledigten Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte (gemäss Geschäftsbericht 1973) sowie die hängigen Volksinitiativen.

Die im politischen Raum stehenden Probleme wurden als Fragen in Schlagworten zusammengestellt. Die einzelnen Fragesätze stellten selbstverständlich noch keine ausreichende Ausformulierung der Probleme dar. Sie dienten lediglich der Erläuterung der Stichworte und sollten zudem die vorgezeichnete Problemgliederung einsichtig machen.

b) Gespräche mit prospektiv orientierten Persönlichkeiten (E)

Im Herbst 1974 wurde der provisorische Problemkatalog aufgrund von Gesprächen mit sechs prospektiv orientierten Persönlichkeiten von innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung überarbeitet und bereinigt, wobei sich allerdings materiell nur wenige Änderungen aufdrängten.

c) Verwaltungsinterne Bearbeitung des Problemkatalogs (F)

Im März 1975 wurden die Ämter und Abteilungen der Bundesverwaltung eingeladen, zum provisorischen Problemkatalog Stellung zu nehmen. Sie hatten ihn auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen und Bemerkungen zur Gliederung des Stoffes anzubringen. Im weiteren hatten sie anzugeben, für welche Problem-bereiche sie zuständig waren. Dann waren im Kompetenzbereich die Probleme auszuformulieren und generelle Lösungen anzudeuten. Schliesslich waren in einem Fragebogen der Stand des Verfahrens für alle jene Vorhaben einzutragen, die geeignet schienen, die aufgezeigten Probleme zu lösen.

d) Die Expertengruppen (G)

Mit seinem Verfahrensentscheid vom Februar 1975 hatte der Bundesrat beschlossen, parallel zu den Vorbereitungen innerhalb der Bundesverwaltung noch eine *verwaltungsexterne Gesprächsgruppe* einzusetzen. Bereits im April 1975 wurden denn auch zwei Untergruppen ins Leben gerufen. Die eine war zusammengesetzt aus acht kantonalen Regierungsmitgliedern. Die andere vereinte 14 Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. In jedem Falle vertraten die Mitglieder der Gesprächsgruppen aber nicht ihre Interessengruppe oder ihren Kanton; sie hatten ein rein persönliches Mandat.

Beide Untergruppen hatten den Auftrag, die ganze mit den RLRP verbundene Problematik unabhängig zu durchdenken, neue Gesichtspunkte zur Diskussion zu stellen und damit die Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat auch im Blick auf den politisch abgesteckten Manövrierraum zu erweitern und zu vertiefen.

Nach einer schriftlichen Befragung traten die Mitglieder der Kantonsregierungen einmal, die übrigen Experten zweimal zusammen. Sie erklärten sich mit dem Vorgehensplan im grossen und ganzen einverstanden. Einige Experten hätten es allerdings begrüsst, wenn neben den Vorbereitungen für die RLRP in

Zukunft vermehrt auch an einem „grossen Wurf“ hätte gearbeitet werden können, der sich vom kurzfristig pragmatischen Arbeiten abgehoben hätte.

Die Gesprächsgruppe der Experten erarbeitete zusätzlich einen Vorschlag für die Gliederung der Aufgaben in drei Prioritätsstufen. Die Ergebnisse dieser Vorarbeiten für die Prioritätensetzung dienten später als Grundlage für die Gestaltung des Teils III der Regierungsrichtlinien. Dabei beschränkte sich die Übernahme der Vorarbeiten selbstverständlich auf Methode und Gliederung. Die Entscheidung über die Aufnahme bestimmter Massnahmen in den Schwerpunktteil blieben dem Bundesrat vorbehalten.

e) Der Massnahmenkatalog (H)

Ergebnis der Auswertung der Arbeitsschritte F und G war ein *Massnahmenkatalog*. Dieser baute auf dem provisorischen Problemkatalog auf. Er enthielt somit die durch die Ämter und Abteilungen mitgeteilten Konkretisierungen der Fragestellungen. Diese waren allerdings auf höchst unterschiedlicher Abstraktionsebene gehalten und von sehr verschiedener Ausführlichkeit. Sie konnten deshalb nicht in jedem Fall wörtlich und vollumfänglich übernommen werden.

Neu eingeführt wurden die „Massnahmen“, d. h. jene Vorhaben und Geschäfte, an denen damals gearbeitet wurde. Zu jeder Massnahme wurde das federführende Amt und der Verfahrensstand vermerkt. Der Massnahmenkatalog enthielt noch keine Angaben über Prioritäten. Er beschränkte sich auf eine Aufsummierung von ursprünglich über 200 Vorhaben.

f) Vorbereitung des Finanzplans (I)

Im Sommer 1975 hatten die Departemente auch die *Eingaben zum Finanzplan* für die Jahre 1977 bis 1979 einzureichen. Die Zahlen für das erste Jahr der Legislaturperiode hatten von den Departementen der Finanzverwaltung bereits im Rahmen der Vorbereitungen für das Budget geliefert werden müssen.

Aufgrund dieser Eingabe und in Kenntnis des Massnahmenkatalogs erstellte die Finanzverwaltung einen ersten Finanzplanentwurf, welcher im wesentlichen eine Addition der Departementsbegehren enthielt. Dabei wurden sowohl die Weiterführung der angestammten Bundesaufgaben als auch die aus dem Massnahmenkatalog hervorgehenden neuen Vorhaben berücksichtigt. Aus diesem unbereinigten Finanzplanentwurf, dem noch keine Aushandlungsprozesse mit den Departementen zugrunde lagen, ging hervor, dass in den Jahren 1977 bis 1979 Defizite zwischen 3090 und 5260 Millionen Franken entstehen würden. Dazu waren noch die Tresoreriebedürfnisse von SBB und PTT zu rechnen.

16 Vgl. RLRP, Illustrierte Ausgabe, S. 28, Tabelle 1, Schätzungszahlen.

3. Selektion der Vorhaben und Entscheide über Prioritäten

a) Vorentscheid (K)

Im Frühjahr/Sommer 1975 waren *Finanzverwaltung und Bundeskanzlei* übereingekommen, die Vorbereitungen für den Finanzplan und die RLRP aufeinander abzustimmen. Die eigentliche *Zusammenarbeit* begann mit dem Vorliegen des Massnahmenkatalogs einerseits und den Eingaben der Departemente für den Finanzplan andererseits. Der Finanzplan musste mit dem Massnahmenkatalog abgestimmt werden. Dies war nicht leicht; unterscheiden sich doch die beiden Instrumente in doppelter Hinsicht. Der Massnahmenkatalog enthielt nur die neuen Vorhaben, während der Finanzplan sämtliche Aktivitäten des Bundes umfasst. Umgekehrt beschränkt sich der Finanzplan auf die Aufgaben des Bundes, die direkte finanzielle Folgen haben, während der Massnahmenkatalog sich auch auf Vorhaben nicht finanzieller Art erstreckte.

Nach erheblichen Koordinationsbemühungen konnten Finanzverwaltung und Bundeskanzlei in einem gemeinsam verfassten Antrag dem Bundesrat eine Reihe von Unterlagen zum Entscheid vorlegen. Gestützt darauf fasste der Bundesrat am *15. und 25. September 1975* folgende *Beschlüsse*:

- Regierungsprogramm und Finanzplan werden miteinander gekoppelt und gleichzeitig veröffentlicht.
- Die Gliederung in der im definitiven Text vorliegenden Form wird genehmigt.
- Bis zur Verabschiedung des Regierungsprogramms sollen keine neuen Vorlagen unterbreitet werden, die grössere neue Verpflichtungen bringen (Moratorium bzw. Vorlagenstopp).

Gleichzeitig erteilte der Bundesrat die folgenden *Aufträge*:

- Die Geschäfte des Massnahmenkataloges sollen in drei Gruppen eingeteilt werden. Dabei soll unterschieden werden zwischen vordringlichen (Gruppe A), regelungsbedürftigen (Gruppe B) und wünschbaren (Gruppe C) Geschäften.
- Aufgrund von Grobschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung soll ein Plafond für eine Höchstverschuldung festgelegt werden, die inflationsneutral finanziert werden kann.
- Die Prioritäten haushaltrelevanter Geschäfte sollen aufgrund von bestimmten Kriterien überprüft werden.

b) Abklärungen der Departemente (L)

Die Bearbeitung der Aufträge des Bundesrates durch die Departemente führte zunächst zu einer Einteilung der neuen Vorhaben in die *drei Kategorien*. Etwa 120 Geschäfte wurden der Prioritätsstufe A, 70 der Stufe B und 20 der Stufe C zugeordnet.

Die Finanzverwaltung prüfte ihrerseits die finanzplanerischen Aspekte, und zwar nicht nur bezüglich der neuen Vorhaben, sondern auch mit Blick auf die laufenden Bundesaufgaben.

Die Bundeskanzlei arbeitete dann in enger Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung die verschiedenen Berichte zu einem *neuen Antrag* an den Bundesrat aus.

c. Zwischenentscheid (M)

Aufgrund des Antrags der Bundeskanzlei traf der Bundesrat am *12. November 1975* eine zweite Serie von Entscheidungen:

- Die Verwirklichung von neuen Vorhaben mit finanziellen Auswirkungen hängt vom Inkrafttreten einer Mehrwertsteuer mit einem Normalsatz von 10 Prozent ab. Ausnahmen sind möglich für äusserst dringliche Geschäfte, so z. B. für solche, die mit der Rezessionsbekämpfung zusammenhängen.
- Für die Finanzplanung werden folgende Annahmen getroffen: Die Bundesleistung an die AHV beträgt 1978 bis Ende Legislatur 9 Prozent. Der Ausgabenplafond für die Krankenversicherung beträgt etwa 800 Millionen Franken jährlich.
- In den Aufgabenkatalog der Regierungsrichtlinien werden nur die Vorhaben der Gruppe A (Vordringliches) aufgenommen.

Überdies wurde der Auftrag erteilt, die Einreihung der Vorhaben in die drei Dringlichkeitsgruppen nochmals zu überprüfen. Dabei war von der Zielvorgabe auszugehen, dass das Ausgabenwachstum auf 6 Prozent pro Jahr reduziert werden müsse.

In einem weiteren Zwischenentscheid vom *26. November 1975* beschloss der Bundesrat zudem, direkte Aussprachen zwischen den einzelnen Departementsvorstehern und dem Chef des EFZD sowie dem Bundeskanzler durchzuführen. Dabei sollte versucht werden, die Reduktion des Ausgabenwachstums auf 6 Prozent zu erreichen.

d) Aushandlungen und Bereinigung (N, O)

In *bilateralen Verhandlungen* zwischen dem Vorsteher des Finanz- und Zolldepartements und dem Bundeskanzler einerseits sowie je einzeln dem Chef jedes Departements andererseits wurde der Massnahmenkatalog bereinigt und zu einem Aufgabenkatalog gestaltet. Gleichzeitig wurden in nicht leichten Gesprächen die Ausgaben auf das vom Bundesrat im Zwischenentscheid verlangte Volumen reduziert.

Einzelne Konfliktpunkte konnten in den bilateralen Verhandlungen nicht bereinigt werden. Finanzverwaltung und Bundeskanzlei stellten die noch zu entscheidenden Fragen in einem *neuen Antrag* an den Bundesrat zusammen. In dieser Phase wurden auch die Generalsekretariate der Departemente zur Koordination eingeschaltet.

Am *8. Dezember 1975* traf der Bundesrat seinen *letzten Vorentscheid* über Regierungsrichtlinien und Finanzplan. Dabei legte er im wesentlichen den Inhalt der beiden Berichte, d. h. die zu verfolgende politische Linie und das zu befolgende Programm fest: Die definitive (*gekürzte*) *Liste* der in den *Aufgabenkatalog*, d. h. in das „Regierungsprogramm“ aufzunehmenden Vorhaben wurde

genehmigt. Es wurde zusätzlich eine Liste von Beispielen von Geschäften aufgestellt, die in der Legislatur zwar weiterbearbeitet, nicht aber dem Parlament zur Beratung unterbreitet werden sollten.¹⁷ Dabei nahm der Bundesrat auch von den Abklärungen um die Einsparungen bei den bestehenden Lasten Kenntnis. Es waren *Ausgabensenkungen von bis zu 740 Millionen Franken* jährlich bewirkt worden.¹⁸ Das Ziel eines Ausgabenwachstums von höchstens 6 Prozent konnte allerdings nicht ganz erreicht werden.¹⁹

4. Redaktion und Setzen von Schwerpunkten

a) Redaktion (P, Q, R)

Die Bundeskanzlei erteilte aufgrund der Bundesratsbeschlüsse den Departementen *Aufträge zur Formulierung* der Texte jener Sachbereiche für die RLRP, für die sie zuständig waren. Bei Kompetenzüberschneidungen wurden alle betroffenen Departemente zur Ausarbeitung von Entwürfen eingeladen.

Die Finanzverwaltung konnte auf der Grundlage der Bundesratsbeschlüsse die *Redaktion des Finanzplans* vornehmen.

Gleichzeitig arbeitete die Bundeskanzlei die *Entwürfe* für die *Einleitung* und für das abschliessende Kapitel über die „*Schwerpunkte*“ der Regierungspolitik aus. Die Schwerpunkte stellen einen Ausschnitt aus dem Aufgabenkatalog dar. Die Auswahl dieser Vorhaben der höchsten Prioritätsstufe erfolgte aufgrund der Erwägungen im Rahmen der Gesprächsgruppen, aufgrund der Schwerpunkte der Wahlprogramme der Bundesratsparteien und nach Diskussionen im Bundesrat im Rahmen der Vor- und Zwischenentscheide.

Auf der Grundlage der Entwürfe der Departemente konnte die Bundeskanzlei einen *Gesamtentwurf* der RLRP erstellen. Da die zur Verfügung stehenden Unterlagen in Form und Gehalt sehr unterschiedlich waren, mussten die Texte redaktionell stark überarbeitet werden. Materielle Änderungen wurden in dieser Phase nicht mehr vorgenommen.

b) Genehmigung (S)

In seiner Sitzung vom 28. Januar 1976 *genehmigte der Bundesrat den Richtlinienentwurf unter Einschluss der Schwerpunkte*. Er trug dabei den Änderungswünschen der Departemente, wie sie aus dem Mitberichtsverfahren hervorgingen, teilweise Rechnung. Gleichzeitig genehmigte er auch den endgültigen *Finanzplanbericht*.

17 Vgl. RLRP, Illustrierte Ausgabe, S. 45.

18 Vgl. RLRP, Illustrierte Ausgabe, S. 28.

19 Das Ausgabenwachstum betrug 1977 7 Prozent, 1978 7,7 Prozent, 1979 8,0 Prozent. Vgl. Finanzplan 1977 bis 1979 vom 28. Januar 1976, S. 35.

III. Würdigung

1. Zu den verwendeten Methoden

Wir haben uns zu Beginn die Frage gestellt, ob bei der Erarbeitung der RLRP neuere Methoden und Entscheidungshilfsmittel eingesetzt worden seien. Ein Blick auf den einlässlich dargestellten Werdegang zeigt, dass diese Frage im grossen und ganzen verneint werden kann.

Die zu Beginn der Arbeiten getroffene Wahl des *problemorientierten Ansatzes* dürfte der hauptsächlich Grund für diesen Umstand sein. Geht man die von der Literatur diskutierten und empfohlenen Entscheidungshilfsmittel²⁰ durch, so stellt man unschwer fest, dass die meisten Verfahren auf ein zielorientiertes Vorgehen ausgerichtet sind. Das gilt insbesondere für alle systemanalytischen Ansätze wie auch für das PPBS.²¹

Es trifft aber auch teilweise auf die im Rahmen der methodischen Vorarbeiten diskutierte *Methode der Prioritätensetzung* zu, die auf René L. Frey zurückgeht.²² Seine Entscheidungsmatrix lässt zwar eine unabhängige Beurteilung einzelner Problembereiche zu. Sie verlangt aber eine eindeutige Ableitung, Zuordnung und Gewichtung von Zielen, die vor allem bei den nicht direkt finanziell relevanten Vorhaben auf grosse Schwierigkeiten stiess. Jedenfalls ist diese Methode schliesslich nicht angewandt worden. Das will aber nicht heissen, die Prioritäten seien willkürlich gesetzt worden. Der Bundesrat hat sich bei seinem Entscheid, der letztlich immer ein politischer Akt bleiben muss, auf ganz bestimmte Grundsätze gestützt. „Die Kriterien der Dringlichkeit, der Wichtigkeit und der Realisierbarkeit dienen neben der staatspolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beurteilung der Lage als Ausgangspunkt für das Setzen von Prioritäten.“²³

Das problemorientierte Vorgehen mag zwar den Einsatz von systematischen Entscheidungstechniken erschweren und im vorliegenden Fall ausgeschlossen haben. Es setzt indessen unter allen Umständen die *Bereitstellung von Informationen* voraus. Informationsgrundlage war bei den RLRP 1975 bis 1979 eine Inventarisierung der Probleme und der laufenden Anstrengungen um ihre Lösung. Gewonnen wurden die Informationen durch Verarbeitung von Übersichten (von Postulaten, Motionen und Initiativen) sowie durch einfache Umfragen in der Verwaltung und bei den Mitgliedern der Gesprächsgruppen. Die

20 Vgl. dazu vor allem Böhret, *a. a. O.*, Eine praxisnahe Übersicht für Behörden gibt Fritz Wegelin, „Integrierte Planung in Regierung und Verwaltung – Probleme und Lösungsansätze“, in: Alfred Meier (Hrsg.), *Planung in Behörden und Verwaltung*, Bern 1976.

21 Vgl. Anmerkung 7.

22 Vgl. Anmerkung 15.

23 Karl Huber, „Gesetzesinflation? Aspekte des Gesetzgebungsprogrammes des Bundes“, *Schweizerische Juristenzeitung*, Heft 1, 1977, S. 5.

Informationen über die Gegenwart wurden somit auf traditionellen und bewährten Wegen beschafft.

Planung bedingt auch *Informationen über die Zukunft*. Solche waren im Rezessionsjahr 1975 in jedem Fall sehr unsicher und schwer erhältlich. Zwar lag der Schlussbericht über die Entwicklungsperspektiven und -probleme der schweizerischen Volkswirtschaft²⁴ vor. Dieser gab denn auch interessante Anhaltspunkte für die Entwicklung bis zum Jahr 2000. Er hatte aber den Trendumschwung, der sich aus dem rezessiven Einbruch des Jahres 1975 ergab, noch nicht verarbeiten können. Für die RLRP wäre es überdies entscheidend gewesen, Informationen über die mittelfristige Entwicklung bis 1980 zu besitzen. Für diesen Zeitraum waren indessen keine verlässlichen Prognosen vorhanden. Wenn man sich für den Finanzplan trotzdem auf Schätzungen von volkswirtschaftlichen Werten hinauswagen musste, so geschah dies im vollen Bewusstsein der Schwierigkeit des Unterfangens. Spätere Schätzungskorrekturen waren fast nicht zu vermeiden.²⁵ Prognosebemühungen wurden somit unternommen. Der Zeitpunkt eignete sich allerdings schlecht für mittelfristige Voraussagen der Entwicklung.

Es bleibt noch zu erwähnen, dass im Rahmen der methodischen Vorbereitungen der Vorschlag gemacht wurde, eine *Delphi-Umfrage*²⁶ durchzuführen. Auf den Einsatz dieses heuristischen Hilfsmittels wurde hauptsächlich aus Zeitgründen verzichtet, bedingt doch die Delphi-Technik drei bis vier Befragungsrunden, die erst nach einlässlichen Vortests eingeleitet werden können. Die Befragung von Mitgliedern der Gesprächsgruppen sollte dieses aufwendige Verfahren teilweise ersetzen. Es wird zu prüfen sein, inwiefern diese und andere Hilfsmittel in Zukunft erprobt werden sollen.

2. Zu den Koordinationswegen

Wir haben einleitend festgestellt, die RLRP würden als neues Instrument der Planung auf Regierungsebene angesprochen. Es war deshalb zu erwarten, dass zur Herstellung der Koordination der Beiträge der einzelnen Departemente nach neuen Wegen gesucht wurde.

Ein Vergleich zwischen den gängigen bekannten Koordinationsmechanismen in Regierung und Verwaltung des Bundes²⁷ mit dem Werdegang der RLRP 1975

24 Arbeitsgruppe Perspektivstudien (F. Kneschaurek), *Entwicklungsperspektiven und -probleme der schweizerischen Volkswirtschaft*, Zusammenfassung der Perspektivstudien über die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000, St. Gallen/Bern 1974.

25 Vgl. *Finanzplan des Bundes für die Jahre 1978 bis 1980, mit Perspektiven des Bundeshaushalts für das Jahr 1981*, Bern, 9. Februar 1977, S. 8–10.

26 Vgl. C. Böhret, *a. a. O.*

27 Vgl. Ulrich Klöti, „Fragen der Koordination im Bunde“, *Verwaltungspraxis*, 29/1975, S. 15–22.

bis 1979 zeigt freilich, dass man sich im Prinzip an die bewährten Verfahren hielt. Die grösste Koordinationslast trug der *Bundesrat* selbst. Dabei wurde er unterstützt von seiner allgemeinen *Stabsstelle*, der Bundeskanzlei. Die einzelnen Departemente koordinierten intern ihre Beiträge über ihre Stabsstellen, die Generalsekretariate; auch hier ist keine Abweichung vom üblichen Verfahren festzustellen. Wichtigstes Hilfsmittel war das Mitberichtsverfahren, das genau gleich zur Anwendung gelangte wie bei anderen Entscheidungsprozessen der Regierung.

Neu war jedoch die enge *Zusammenarbeit zwischen der Bundeskanzlei und der Finanzverwaltung*, die sich zwangsläufig aus der Koppelung von Finanzplan und RLRP ergab. Sie hat sich gut bewährt. Ihr Ergebnis wurde im Parlament und in der Öffentlichkeit gut aufgenommen. Die Schwierigkeiten, die sich aus dem unterschiedlichen Ausgangspunkt der beiden Planungen und den erwähnten noch nicht ganz aufeinander abgestimmten Rechtsgrundlagen ergeben mussten, konnten gemeistert werden.

Es darf wohl festgestellt werden, dass die zur Anwendung gekommenen Koordinationsmechanismen *den Anforderungen genügten*. Diesen Anforderungen war allerdings beim gewählten methodischen Ansatz leichter gerecht zu werden als bei einem systematischen zielorientierten Vorgehen. Eine Koordination war nur über zwei Dimensionen erforderlich: über die Restriktionen, die sich aus den finanziellen Engpässen und den Grenzen der Verarbeitungskapazität des politischen Systems ergaben.²⁸ Dadurch waren einzig die Zahl der zu bearbeitenden Vorlagen und das daraus resultierende Finanzvolumen immer zu berücksichtigen. Es wäre nun durchaus denkbar, auch andere Dimensionen in das Koordinationsverfahren einzubeziehen. So hätte etwa jede angekündigte Vorlage auf ihre Wirkungen im Hinblick auf die Ziele beispielsweise der Raumordnungspolitik, der Strukturpolitik oder der Sicherheitspolitik geprüft werden können. Diese Ausweitung auf inhaltliche Überprüfungen hätte schon in unserem Beispiel die Einschaltung von nicht weniger als vier weiteren Departementen in das Koordinationsverfahren bedingt. Die übrigen hätten sicher nachziehen wollen und müssen. Die Anforderungen an die Koordinationsmechanismen wären wesentlich höher geworden. Es ist zu vermuten, dass die üblichen Wege über die mit wenig Kompetenzen ausgestatteten Stabsstellen für eine auch inhaltliche Koordination der Handlungsbeiträge der Departemente nicht mehr ausgereicht hätten.

3. Folgerungen

Mit der vorangehenden Würdigung des Vorgehens bei der Erarbeitung der RLRP 1975 bis 1979 soll nicht der Eindruck erweckt werden, mit der Anwendung von

²⁸ Begrenzt sind die Möglichkeiten der Verwaltung, der Regierung, der Parteien und Verbände im Vernehmlassungsverfahren, des Parlaments und schliesslich des Stimmbürgers.

neuen verfeinerten Methoden und Verfahren würden auch bereits inhaltlich bessere RLRP garantiert. Der Zusammenhang zwischen Verfahren und Inhalt ist nicht geklärt worden. Der Verdacht des Praktikers, einfachere Methoden brächten vielleicht sogar bessere Resultate, ist nicht entkräftet.²⁹

Misst man somit den geschilderten Werdegang der RLRP an den *praktischen und politischen Bedürfnissen*, so darf man feststellen, dass im Rahmen des einmal gewählten problemorientierten Vorgehens die vorhandenen Möglichkeiten zum grossen Teil genützt worden sind. Es zeigt sich auch, dass der Entscheidungsprozess bereits ein hohes Mass an Komplexität aufweist und dass weitere Verfeinerungen und Verästelungen einen grossen Mehraufwand erfordern. Es stellt sich damit die berechtigte Frage, ob sich solche zusätzliche Änderungen bei der Bedeutung, die den RLRP im jetzigen Zeitpunkt zukommt, lohnen, oder ob man nicht von einem unter diesem Gesichtspunkt optimalen Vorgehen sprechen kann.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man die geschilderten angewandten Verfahren den in der *wissenschaftlichen Literatur* angepriesenen gegenüberstellt. Auch wenn man rein theoretische Planungssysteme unberücksichtigt lässt, scheinen doch noch beträchtliche Möglichkeiten des vermehrten Einsatzes rationaler Entscheidungshilfsmittel offen zu sein. Dies gilt vor allem für den Fall, dass ein vermehrt zielorientiertes Vorgehen angestrebt würde. Die Darstellung des Werdegangs der RLRP könnte in diesem Sinn durchaus als Ausgangspunkt für gezielte *Verbesserungsvorschläge* dienen. Solche haben eine um so grössere Verwirklichungschance, je mehr sie auf guten Erfahrungen beruhen.³⁰

Eine letzte Folgerung kann aus den dargestellten Zusammenhängen gezogen werden. Alle Vorschläge, die darauf hinauslaufen, den RLRP einen anderen Stellenwert im schweizerischen politischen System zu geben, müssen auch die Folgen für die Methoden und das Verfahren bei der Vorbereitung mitberücksichtigen. So führt jede Ausweitung des Kreises der Beteiligten in der Erarbeitungsphase zu einer zusätzlichen Komplizierung des Verfahrens. Wer also etwa den Einbezug des Parlaments,³¹ der Parteien³² oder der Kantone³³ in die Planungs- und Vorentscheidungsprozesse fordert, der muss gleichzeitig auch Vorschläge für ein geeignetes Beteiligungsverfahren entwickeln. Dieses muss entweder mit den vorhandenen Strukturen, organisatorisch, personell und zeitlich zu bewältigen sein, oder es muss nachweisen, welche Änderungen erforderlich und auch durch-

29 Selbst in der wissenschaftlichen Literatur werden neuerdings „Schritte zurück“ empfohlen. So etwa Heinz Hauser, „Plädoyer für die Trennung von Finanzplanung und Aufgabenplanung“, *Wirtschaft und Recht*, 28/1976, H. 4, S. 367–385.

30 So zum Beispiel Stefan Bieri, „Methodische und organisatorische Voraussetzungen der mittelfristigen politischen Planung“, *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, Köln 1974, S. 117–131.

31 Vgl. Christoph Lanz, *a. a. O.*

32 Vgl. z. B. H. P. Fagagnini in *Bund*, 17. August 1975.

33 Es wäre dies eine denkbare Ausdehnung der Beteiligungsmöglichkeiten der Kantone am Entscheidungsprozess auf Bundesebene.

setzbar sind. Dass dies nicht leicht ist, wollte die Darstellung des Werdegangs der RLRP 1975 bis 1979 unter anderem zeigen.

Nachtrag: Probleme kantonalen Regierungsprogramme

von Hans Werder

lic. iur.

wissenschaftlicher Mitarbeiter am ORL-Institut der ETH Zürich

1. Die folgenden Bemerkungen beruhen auf einer gegenwärtig laufenden Untersuchung über die Regierungsprogramme der Kantone Aargau und Luzern.¹ Bevor wir materiell auf diese Regierungsprogramme eingehen können, muss kurz auf zwei wesentliche *Unterschiede zu den Regierungsrichtlinien des Bundes* hingewiesen werden:

- a) Die *Rahmenbedingungen* für die Ausarbeitung von umfassenden Programmen sind in Bund und Kantonen recht unterschiedlich. Dabei ist insbesondere von Bedeutung,
- dass die Aufgabenstruktur des Bundes bedeutend komplexer ist und vor allem weniger in sich abgeschlossene Bereiche aufweist als diejenige der Kantone;
 - dass die Bundesverwaltung dementsprechend stärker ausdifferenziert und grösser ist als die kantonalen Verwaltungen.²

Beide Faktoren komplizieren und erschweren ohne Zweifel die Ausarbeitung übergeordneter Planungen.

- b) Damit hängt zum Teil auch der unterschiedliche *Anspruch* zusammen, welcher an die „Gesamtplanung“ gestellt wird: Während die Regierungsrichtlinien des Bundes, wie aus dem Artikel von Ulrich Klöti deutlich hervorgeht,³ keine inhaltliche Koordination der verschiedenen Staatstätigkeiten in Anspruch nehmen,⁴ wird eine solche vom Aargauer und Luzerner Regierungsprogramm ausdrücklich angestrebt.⁵ Dementsprechend ist in diesen Re-

1 Im Rahmen eines Forschungsprojektes am ORL-Institut der ETHZ. Vgl. dazu den Bericht des Projektleiters: Wolf Linder, „Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz – Perspektiven eines Forschungsobjekts“, *DISP*, Nr. 46, 1977.

2 Die Erstellung der Regierungsrichtlinien hat denn auch im Bund rund zweieinhalb Jahre in Anspruch genommen, während z. B. das Luzerner Regierungsprogramm in einem halben Jahr entstanden ist.

3 Abschnitt III.2.

4 Ob diese Bescheidung im Anspruch der heutigen Problemlage des Bundes angemessen ist, stellt allerdings eine andere Frage dar, welche hier nicht zur Diskussion steht.

5 vgl. *Regierungsprogramm des Kantons Aargau 1973–1977* vom 2. April 1973, S. 4; *Regierungsprogramm des Kantons Luzern 1975–1979* vom 16. Januar 1976, S. 3.

gierungsprogrammen auch eine höhere Verbindlichkeit für Regierung und Parlament vorgesehen als in den Richtlinien des Bundes.⁶

2. Im folgenden soll nun auf einige *neuralgische Punkte* eingegangen werden, welche sich in den beiden Kantonen beim Versuch, die verschiedenen Staatstätigkeiten in einem Regierungsprogramm inhaltlich zu koordinieren, ergeben haben. Grundsätzlich zeigen die bisherigen Untersuchungen, dass Regierungsprogramme (wie vermutlich die meisten umfassenden Planungen) *weniger ein methodisch-informationelles als ein politisches Defizit aufweisen*. Mit anderen Worten: Es sind weniger fehlende Grundlageninformationen und wissenschaftliche Entscheidungshilfsmittel, welche die Wirksamkeit der Regierungsprogramme beeinträchtigen,⁷ als die grundsätzliche Schwierigkeit, einen Konsens zu erreichen für eine umfassende, konzeptionelle und zielgerichtete Politik. Denn ein solcher Konsens kann keineswegs vorausgesetzt werden in einer arbeitsteilig organisierten Verwaltung mit einer je spezifischen und selektiven Problemsicht und in einer Regierung, die aus einander gleichgestellten Departementsvorstehern besteht und politisch nicht homogen zusammengesetzt ist. Dazu kommt noch der in der Referendumsdemokratie besonders hohe Konsensbedarf auf der parlamentarischen und vorparlamentarischen Ebene, welchen die Regierung ständig antizipieren und in ihr Handeln einbeziehen muss. Im folgenden beschränken wir uns auf die Konsensprobleme im Bereich von Regierung und Verwaltung und gehen auf die Verknüpfung der Regierungsprogramme mit dem politischen Willensbildungsprozess nicht weiter ein.⁸

3. Die Wirksamkeit eines Regierungsprogrammes hängt zunächst in entscheidendem Ausmass davon ab, ob die *Regierung ihre Führungsfunktion wahrzunehmen* vermag. Dies gilt einmal für die Ausarbeitungsphase, in der sie rechtzeitig die grundlegenden politischen Weichenstellungen vornehmen und damit die Arbeiten ihrer Stabsstelle und der Departemente steuern muss. Mindestens ebenso wichtig ist aber die Realisierungsphase, während welcher der gefundene Konsens durchgehalten und in der Verwaltung durchgesetzt werden muss. Dies setzt wesentlich voraus, dass die *Regierung als Kollegium handelt* und nicht nur ein Forum darstellt, auf welchem Aushandlungsprozesse zwischen einzelnen Departementsvorstehern stattfinden.

Die bisherigen Untersuchungen machen deutlich, wie schwierig die Wahrnehmung dieser Führungsfunktion angesichts der ausgeprägten Departementali-

6 wobei das Aargauer Regierungsprogramm 1973 bis 1977 hier bedeutend weiter geht, vgl. *Regierungsprogramm Aargau*, a. a. O., S. 4 und 48; *Regierungsprogramm Luzern*, a. a. O., S. 4 und 56.

7 wenn auch Stabsorganisation und -tätigkeit an vielen Orten wohl noch erheblich verbessert werden können.

8 Wir halten dieses Problem allerdings für sehr bedeutsam und werden uns im erwähnten Projekt ausführlicher damit beschäftigen.

sierungstendenzen ist. Immerhin hat sich gezeigt, dass die Wirksamkeit eines Regierungsprogrammes erheblich verstärkt werden kann, wenn sich die Gesamtregierung frühzeitig und intensiv mit ihm beschäftigt und möglichst wenig Entscheidungen in bilateralen Verhandlungen zwischen einzelnen Regierungsmitgliedern fallen.⁹

4. Von grosser Bedeutung für die Erfüllung der Führungsfunktion ist ohne Zweifel die Arbeit der für das Regierungsprogramm zuständigen *Stabsstelle*. Denn sie muss die Grundentscheidungen der Regierung vorbereiten und sie dann in unzähligen Einzelfällen gegenüber den verschiedenen Departements- und Ressortinteressen durchsetzen und konkretisieren. Gerade diese zweite Aufgabe ist mit grossen Schwierigkeiten verbunden, weil die konkreten Sachkenntnisse wie auch die Kompetenzen für die einzelnen Staatsaufgaben in den Departementen und Ämtern liegen, welche natürlich wenig geneigt sind, sich von einer ausserhalb der Linie liegenden Stelle koordinieren zu lassen.

Der Stabsstelle kommt so neben ihrer eigentlichen Stabsfunktion eine eminent politische Funktion als *Zentrum der verwaltungsinternen Konsensbildungsprozesse* zu. Inwieweit sie diese Aufgabe erfüllen kann, hängt zunächst entscheidend davon ab, ob ihr die Gesamtregierung die notwendige politische Rückendeckung gibt. Daneben spielen natürlich auch die organisatorische Verankerung und die Kompetenzen der Stabsstelle eine wichtige Rolle.¹⁰ Wir können auf diesen Problembereich hier nicht näher eingehen und möchten nur einen Aspekt kurz hervorheben: Es stellt sich die Frage, ob die in den meisten Kantonen (und auch im Bund) bestehenden getrennten Zuständigkeiten für Regierungsprogramm (Staatskanzlei) und Finanzplan (Finanzdepartement) eine echte Verknüpfung von Aufgaben- und Ressourcenplanung zu gewährleisten vermögen. Vermutlich weist die Konzentration der Kompetenzen an einer Stelle – wie dies im Aargau beim „Beauftragten für Finanz- und Wirtschaftsfragen“ der Fall ist – in dieser Hinsicht Vorteile auf.

5. Neben den rechtlichen und faktischen Kompetenzen der Stabsstelle ist vor allem auch der *Planungsansatz* von Bedeutung. Dabei müssen die beträchtlichen *Schwierigkeiten*, welche sich einer materiellen Koordination der Staatstätigkeiten stellen, mitberücksichtigt werden. Zunächst ist Koordination in einer ausdifferenzierten und arbeitsteilig organisierten Verwaltung schon grundsätzlich

9 Beispielsweise hat sich die Luzerner Regierung an insgesamt 11 Sitzungen (Dauer rund eine Woche) mit Regierungsprogramm und Finanzplan beschäftigt. Bilaterale Verhandlungen zwischen Regierungsräten fanden keine statt.

10 Die Position der Stabsstelle gegenüber den Departementen und Ämtern ist denn auch in beiden untersuchten Kantonen deutlich stärker als im Bund. Eine inhaltliche Koordination der verschiedenen Teilprogramme lässt sich wohl nur über eine starke Stabsstelle der Regierung erreichen.

mit erheblichen Hindernissen verbunden.¹¹ Je stärker nun eine materielle Abstimmung der verschiedenen Teilprogramme angestrebt wird, um so grösser werden die Eingriffe in bisher autonome Bereiche einzelner Verwaltungsstellen und um so höher werden auch die Konsenskosten. Erschwerend wirkt sich dabei aus, dass die einzelnen Teilprogramme in verschiedener Hinsicht divergieren und nicht leicht auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind:

- Einmal ist der Planungsstand in der Verwaltung noch sehr unterschiedlich. Dem Regierungsprogramm stellt sich deshalb die doppelte Aufgabe, einerseits Departemente mit fehlenden konzeptionellen Vorstellungen zu aktivieren, andererseits ausgebaute und langfristig konzipierte Planungen zurückzubinden, damit sie den Handlungsspielraum der übrigen Staatstätigkeiten nicht zu stark einengen und keinen überproportionalen Anteil finanzieller Ressourcen an sich ziehen.
- Sodann beruhen die ausgebauten Aufgabenplanungen auf unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Zeithorizonten und enthalten zum Teil divergierende Ziele und Massnahmen. Ebenso stellt die sinnvolle Verknüpfung von Aufgaben- und Finanzplanung ein noch nicht befriedigend gelöstes Problem dar.

Der *Planungsansatz in den beiden untersuchten Kantonen* kann – vereinfacht und etwas verkürzt dargestellt – folgendermassen charakterisiert werden:¹²

Im Kanton Aargau wurde ein *zielorientiertes Vorgehen* gewählt.¹³ Sowohl die Aufgabenplanungen der Departemente wie die Finanzplanung sollten durch eine übergeordnete „Zielplanung“ der Regierung koordiniert werden. Dementsprechend bestand der Planungsprozess wesentlich in einer Konfrontation und schrittweisen Abstimmung dieser Zielplanung mit den departementalen Programmen. Dieser Ansatz setzt eine Stabsstelle voraus, welche bei der Konzeption der Zielplanung entscheidend mitwirkt und in den folgenden Aushandlungsprozessen den Departementen als Repräsentant dieser Zielplanung entgegentritt.

Im Kanton Luzern entschied man sich für einen bedeutend *pragmatischeren Ansatz*, welcher stark auf den Arbeitsprogrammen der Departemente auf-

11 vgl. dazu Fritz Scharpf, Koordinationsplanung und Zielplanung, in: Renate Mayntz / Fritz Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation*, München 1973, S. 107 ff.; Beat HOTZ, „Verwaltungsinterne Koordinationsprobleme bei der Behandlung wirtschaftspolitischer Fragen im Kanton.“ *DISP*, Nr. 46, 1977.

12 Die hier skizzierten Verfahren decken sich nur zum Teil mit den von René L. Frey beschriebenen, eher idealtypischen Planungsansätzen, vgl. René L. Frey, „Prioritäten, bei der Aufstellung wirtschafts- und finanzpolitischer Programme“, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, Band 75, Nr. 12, S. 503 ff. Das im Bund gewählte „problemorientierte“ Vorgehen kann sinnvollerweise nicht mit den hier dargestellten Ansätzen verglichen werden, da die Richtlinien keine materielle Koordination zu leisten hatten.

13 vgl. dazu auch Stephan Bieri, „Politische Planung in der Schweiz“, *Die Unternehmung*, 1/1976, S. 39–53.

baute. Durch eine intensive Diskussion und Kritik dieser Programme zunächst in der Regierung und darauf in bilateralen Gesprächen zwischen Stabsstelle und Departementen wurde versucht, ein konsistentes Regierungsprogramm zu entwickeln. Bei diesem Vorgehen besitzen natürlich die Beiträge der Departemente einen höheren Stellenwert und die Stabsstelle hat vor allem die Funktion, die Departemente zu beraten und dadurch die ursprünglichen Arbeitsprogramme sukzessive zu einem Regierungsprogramm zu verschmelzen.

Es ist zweifellos noch zu früh, endgültige Aussagen über Leistungen und Defizite der hier kurz skizzierten Planungsverfahren zu machen. Immerhin zeigen die beiden Ansätze deutlich das Dilemma auf, welches sich bei der Ausarbeitung eines Regierungsprogrammes stellt:

- Einerseits setzt eine wirkliche inhaltliche Koordination der Teilplanungen und ihre Ausrichtung auf bestimmte Ziele ohne Zweifel eine Zielplanung auf Regierungsebene voraus. Denn jedes Planungsverfahren, welches nur auf den departementalen Programmen aufbaut, unterliegt einer starken Tendenz zur Fortschreibung dieser Programme.
- Andererseits muss als fraglich gelten, ob der Zielansatz den gegenwärtigen Kapazitäten und der Problemsicht der meisten Verwaltungsstellen überhaupt entspricht. Ein pragmatischer Ansatz, welcher auf den unmittelbaren Problemen und Aufgaben der Departemente aufbaut, scheint nach den bisherigen Erfahrungen besser in der Lage zu sein, eine aktive Beteiligung der Verwaltung am Regierungsprogramm zu erreichen und so die unerlässliche Konsensbasis für die Durchführungsphase zu sichern.

Für Praxis und Theorie stellt sich damit die anspruchsvolle Aufgabe, Planungsverfahren zu entwickeln, welche sowohl den Kapazitäten der Verwaltung wie auch den Erfordernissen einer konzeptionellen und zielgerichteten Politik angemessen sind.