

Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen

Dissertation
der Universität St. Gallen,
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG)
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Staatswissenschaften

vorgelegt von

Mathias Brun

von

Emmen (Luzern)

Genehmigt auf Antrag der Herren

Prof. Dr. Kuno Schedler

und

Prof. Dr. Silvano Moeckli

Dissertation Nr. 2798

Haupt Verlag
Bern • Stuttgart • Wien 2003

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	XXIII
TABELLENVERZEICHNIS.....	XXV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	XXIX
1. EINLEITUNG.....	1
1.1 Begriffsklärung.....	2
1.2 Aufbau der Arbeit.....	4
2. FORSCHUNGSGRUNDLAGEN.	
2.1 Forschungsobjekt.....	7
2.1.1 Leistungsauftrag.....	8
2.1.1.1 Wirkungsorientierte Verwaltung.....	8
2.1.1.2 Leistungsauftrag in der WoV.....	9
2.1.2 Globalbudget.....	10
2.1.3 Berichterstattung.....	11
2.1.3.1 Controlling.....	11
2.1.3.2 Berichtswesen.....	12
2.1.4 Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen.....	13
2.2 Forschungsstand.....	14
2.2.1 Internationaler Forschungsstand.....	15
2.2.1.1 Auswertung SSCI-Journals.....	15
2.2.1.2 Auswertung internationaler Forschungsberichte.....	16
2.2.2 Schweizer Forschungsstand.....	17
2.2.2.1 Stand der WoV-Projekte.....	17
2.2.2.2 Auswertung Schweizer Evaluationsberichte.....	19
2.2.2.3 Auswertung Schweizer Forschungsberichte.....	20
2.2.3 Fazit Forschungsstand.....	21
2.3 Forschungsbedarf.....	21
2.4 Forschungsziel und Forschungsfragen.....	23
2.4.1 Forschungsziel.....	23
2.4.2 Forschungsfragen.....	24
2.4.2.1 Komponenten der Berichterstattung.....	24
2.4.2.2 Adressatengerechtigkeit.....	24
2.4.2.3 Gestaltungsempfehlungen für die Berichterstattung.....	27
2.5 Forschungsdesign.....	27

Inhaltsverzeichnis

2.5.1 Rückgekoppelte Exploration.....	28
2.5.2 Forschungsprozess.....	28
2.5.2.1 Literaturrecherche.....	29
2.5.2.2 Theoretische Grundlagen und Forschungsmodell.....	29
2.5.2.3 Befragung.....	30
2.5.2.4 Datenerfassung und Datenanalyse.....	30
2.5.2.5 Interpretation und Gestaltungsempfehlungen.....	30
2.5.2.6 Expertenworkshop.....	30
2.5.2.7 Innovationsmatrix.....	31
2.5.3 Datenerhebung.....	31
2.5.3.1 Fragebogen für Parlament und Regierung.....	31
2.5.3.2 Interviewleitfaden für Projektleiter.....	35
2.5.4 Datenerfassung.....	36
2.5.5 Datenanalyse.....	37
2.5.5.1 Schritte der Datenanalyse.....	37
2.5.5.2 Statistische Kennzahlen.....	38
2.5.5.3 Darstellung der empirischen Ergebnisse.....	41
2.5.6 Expertenworkshop.....	42
2.5.6.1 Auswahl der Experten.....	42
2.5.6.2 Methodik und Dossier.....	43
2.5.7 Beurteilung der Gestaltungsempfehlungen.....	43
2.5.7.1 Innovationsmatrix.....	44
2.5.7.2 Kategorie A - Einführung vornehmen.....	45
2.5.7.3 Kategorie B - Einführung bei Bedarf.....	45
2.5.7.4 Kategorie C - Einführung prüfen.....	46
2.5.7.5 Kategorie D - Einführung kaum sinnvoll.....	46
2.5.8 Software.....	46
2.6 Beurteilung des Forschungsdesigns.....	47
2.6.1 Stärken.....	47
2.6.1.1 Empfängerorientierung.....	47
2.6.1.2 Breite Abstützung der Bedürfnisanalyse.....	47
2.6.1.3 Unterscheidung von Empfänger und Zweck.....	48
2.6.1.4 Rückkopplung.....	48
2.6.2 Schwächen.....	48
2.6.2.1 Berichtersteller nicht involviert.....	48
2.6.2.2 Fehlende Allgemeingültigkeit.....	48
2.6.2.3 Fokussierung.....	49
2.6.2.4 Informationsbedürfnisse Bundesrat nicht erhoben.....	49
2.6.2.5 Informelle Berichterstattung nicht erhoben.....	49
2.6.3 Fazit.....	50
2.7 Zusammenfassung.....	50
3. KOMPONENTEN DER BERICHTERSTATTUNG.....	51
3.1 Theoretische Grundlagen.....	51

3.1.1 Literaturrecherche.....	51	
3.1.1.1 Vorgehen.....	52	
3.1.1.2 Auswertung.....	52	
3.1.2 Berichtsempfänger - Individuelle Adressatengerechtigkeit.....	53	
3.1.3 Berichtszweck- Institutionelle Adressatengerechtigkeit.....	53	
3.1.4 Inhalt.....	54	
3.1.5 Form.....	54	
3.1.6 Zeit.....	54	
3.1.7 Forschungsmodell und Grundformel.....	54	
3.2 Empirische Ergebnisse.....	55	
3.2.1 Beurteilung der heutigen Berichterstattung.....	56	
3.2.2 Korrelation der Zufriedenheiten.....	57	
3.2.3 Ordnung der Komponenten nach Wichtigkeit.....	58	
3.2.4 Handlungsbedarf Komponenten.....	58	
3.3 Interpretation und Konsequenzen.....	59	
3.3.1 Weiterentwicklung der Berichterstattung notwendig.....	60	
3.3.2 Grundformel anwendbar.....	60	
3.3.3 Inhalt als wichtigste Komponente.....	61	
3.4 Beurteilung durch die Experten.....	61	
4. BERICHTSEMPFÄNGER - INDIVIDUELLE ADRESSATENGERECHTIGKEIT.....	65	
4.1 Theoretische Grundlagen.....	65	
4.1.1 Identifikation der Berichtsempfänger.....	66	
4.1.1.1 Mittelbare Empfänger.....	66	
4.1.1.2 Unmittelbare Empfänger.....	?	67
4.1.2 Mitglieder des Parlaments.....	67	
4.1.2.1 Repräsentation und Legitimation.....	68	
4.1.2.2 Milizprinzip.....	69	
4.1.2.3 Kommissionsprinzip.....	70	
4.1.2.4 Infrastruktur und Dienste.....	71	
4.1.3 Mitglieder der Regierung.....	74	
4.1.3.1 Grundsätzliches.....	74	
4.1.3.2 Repräsentation und Legitimation.....	75	
4.1.3.3 Konkordanzprinzip.....	76	
4.1.3.4 Kollegialprinzip.....	76	
4.1.3.5 Departementalprinzip.....	76	
4.1.3.6 Infrastruktur und Dienste.....	77	
4.1.4 Fazit für die Berichtsempfänger.....	79	
4.1.4.1 Eigenschaften der Berichtsempfänger.....	80	
4.1.4.2 Einstellung zur Verwaltungsreform.....	81	
4.2 Empirische Ergebnisse.....	81	
4.2.1 Rücklauf.....	82	

Inhaltsverzeichnis

4.2.2 Eigenschaften der Empfänger.....	82 j
4.2.2.1 Individuelle Eigenschaften.....	82;
4.2.2.2 Institutionelle Eigenschaften.....	86
4.2.2.3 Beurteilung der Verwaltungsreform.....	87 j
4.2.3 Handlungsbedarf Empfänger.....	92 j
4.3 Interpretation.....	93!
4.3.1 Beurteilung des Rücklaufs.....	93 j
4.3.1.1 Rücklauf allgemein.....	93
4.3.1.2 Rücklauf nach Sprache.....	94!
4.3.1.3 Rücklauf nach Parteizugehörigkeit.....	94 j
4.3.1.4 Fazit Rücklauf.....	95
4.3.2 Beitrag zur Akzeptanz der Verwaltungsreform.....	96
4.3.3 Entwicklungspotential Empfängerorientierung.....	96
4.4 Zusammenfassung.....	96 i
5. BERICHTSZWECK - INSTITUTIONELLE ADRESSATENGERECHTIGKEIT.....	j i
5.1 Theoretische Grundlagen.....	100
5.1.1 Gewaltenteilung.....	100
5.1.1.1 Funktionen des Parlaments.....	101
5.1.1.2 Funktionen der Regierung.....	102
5.1.2 Gewaltenteilung in der WoV.....	102
5.1.2.1 Ursprüngliche Neuorientierung der Gewaltenteilung.....	102
5.1.2.2 Neue Trennlinie der Gewaltenteilung.....	103
5.1.2.3 Integrationsmodell.....	103
5.1.3 Berichterstattung und Macht.....	105
5.2 Empirische Ergebnisse.....	106
5.2.1 Beurteilung der heutigen Zweckmässigkeit.....	106
5.2.2 Berichtszweck in der Praxis.....	108
5.2.3 Machtveränderung.....	109
5.2.4 Information und Macht.....	112
5.2.5 Handlungsbedarf Zweck.....	112
5.3 Interpretation.....	113
5.3.1 Erkenntnisse aus der heutigen Zweckmässigkeit.....	113
5.3.1.1 Entwicklungspotential Zweckorientierung.....	113
5.3.1.2 Relevanz des Integrationsmodells für den Berichtszweck .	13
5.3.2 Institutionelle Adressatengerechtigkeit.	15
5.3.2.1 Drei Arten des Berichtszwecks .	15
5.3.2.2 Fazit für die adressatengerechte Berichterstattung.	16
5.3.3 Akzeptanz durch Information.	17
5.4 Beurteilung durch die Experten.....	118
5.5 Zusammenfassung.....	118

6. GESTALTUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DEN INHALT.....	121
6.1 Theoretische Grundlagen.....	121
6.1.1 Idealvorstellung.....	122
6.1.2 Beschränkungen auf politische und betriebliche Ziele.....	123
6.1.3 Elemente des Leitungsauftrags.....	124
6.1.3.1 Leistungen.....	128
6.1.3.2 Wirkungen.....	129
6.1.3.3 Wirkungs- und Leistungsindikatoren.....	130
6.1.4 Politische Indikatoren.....	130
6.1.5 Frühwarnung.....	131
6.1.6 Politische Planung.....	132
6.1.6.1 Legislaturplan.....	133
6.1.6.2 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan.....	134
6.1.6.3 Budgetierung.....	134
6.1.7 Ausserordentliche Ereignisse.....	135
6.1.8 Balanced Scorecard.....	136
6.1.8.1 Finanzperspektive.....	137
6.1.8.2 Innenperspektive.....	137
6.1.8.3 Aussenperspektive.....	137
6.1.8.4 Zukunftsperspektive.....	138
6.2 Empirische Ergebnisse.....	138
6.2.1 Beurteilung des heutigen Inhalts.....	139
6.2.2 Beurteilung inhaltlicher Elemente.....	142
6.2.2.1 Beschränkung auf politische Ziele der Regierung.....	143
6.2.2.2 Beschränkung auf betriebliche Ziele der Verwaltung.....	144
6.2.2.3 Elemente des Leitungsauftrags.....	144
6.2.2.4 Leistungen in Textform.....	144
6.2.2.5 Leistungskennzahlen.....	144
6.2.2.6 Wirkungen.....	145
6.2.2.7 Politische Indikatoren.....	145
6.2.2.8 Frühwarninformation.....	147
6.2.2.9 Legislaturplan.....	147
6.2.2.10 IAFP.....	148
6.2.2.11 Budget.....	148
6.2.2.12 Ausserordentliche Ereignisse.....	148
6.2.2.13 Verwaltungsinterne Abläufe.....	148
6.2.2.14 Verwaltungsexterne Abläufe.....	149
6.2.2.15 Zukünftige Entwicklung.....	149
6.2.3 Idealvorstellung.....	149
6.2.4 Beurteilung Wirkungs-/Leistungsindikatoren.....	150
6.2.5 Handlungsbedarf Inhalt.....	151
6.3 Interpretation und Gestaltungsempfehlungen.....	153
6.3.1 Erkenntnisse aus der Beurteilung des heutigen Inhalts.....	153
6.3.1.1 Richtige Informationen.....	153

Inhaltsverzeichnis

6.3.1.2 Weitere Informationen.....	154
6.3.1.3 Politische Vorstösse.....	154
6.3.2 Idealvorstellung als Herausforderung.....	154
6.3.3 Empfängerorientierte Beschränkungen eher unwichtig.....	155
6.3.4 Bezug zu Elementen des Leistungsauftrages sehr wichtig.....	156
6.3.5 Berichterstattung über Wirkungen und Leistungen wichtig.....	158
6.3.6 Politische Indikatoren umstritten.....	161
6.3.7 Frühwarnung wichtig.....	161
6.3.8 Politische Planung.....	163
6.3.8.1 Bezug zu Legislaturplan wichtig.....	163
6.3.8.2 Bezug zu IAFP wichtig.....	164
6.3.8.3 Bezug zum Budget/Globalbudget wichtig.....	164
6.3.9 Ausserordentliche Ereignisse wichtig.....	165
6.3.10 Balanced Scorecard bestätigt.....	167
6.3.11 Objektivität und Wahrheit erwünscht.....	168
6.3.12 Vergleich der Zielgruppen.....	170
6.3.12.1 Bundesparlament-Kantonsparlament.....	170
6.3.12.2 Kantonsparlament-Kantonsregierung.....	170
6.3.12.3 Mitwirkung-Genehmigung-Kenntnisnahme.....	170
6.4 Beurteilung durch die Experten.....	170
6.4.1 Innovationsmatrix.....	171
6.4.2 Anmerkungen der Experten.....	172
6.5 Zusammenfassung.....	173
7. GESTALTUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE FORM.....	177
7.1 Theoretische Grundlagen.....	177
7.1.1 Darstellung der Berichtsinhalte.....	178
.1.1 Vergleichbares Layout.....	178
.1.2 Visualisierung.....	179
.1.3 Kennzahlen.....	180
.1.4 Cockpit.....	180
7.1.2 Art der Zustellung.....	181
7.1.2.1 Kommunikationsart.....	181
7.1.2.2 Internet und E-Mail.....	182
7.1.3 Zusatzinformationen.....	183
7.1.4 Idealer Berichtsumfang.....	183
7.1.5 Vereinfachungen und Unterstützung.....	184
7.1.5.1 Zusammenfassungen.....	184
7.1.5.2 Top-X-Produkte.....	184
7.1.5.3 Interpretationen.....	185
7.1.5.4 Handlungsempfehlungen.....	186
7.1.5.5 Schulung.....	186
7.1.5.6 Prüfung der Berichte.....	187
7.1.5.7 Vergleichsmöglichkeiten.....	187

7.2	Empirische Ergebnisse.....	190
7.2.1	Beurteilung der heutigen Form.....	191
7.2.2	Beurteilung formeller Elemente.....	192
7.2.3	Kommunikationsart.....	200
7.2.4	Idealer Berichtsumfang.....	202
7.2.5	Handlungsbedarf Form.....	204
7.3	Interpretation und Gestaltungsempfehlungen.....	205
7.3.1	Darstellung der Berichtsinhalte.....	205
7.3.1.1	Vergleichbares Layout wichtig.....	205
7.3.1.2	Visualisierungen wichtig.....	206
7.3.1.3	Kennzahlen und Kommentare wichtig.....	206
7.3.1.4	Darstellung in Cockpit-Form wichtig.....	207
7.3.2	Art der Zustellung.....	208
7.3.2.1	Unterschiedliche Kommunikationsarten erwünscht.....	208
7.3.2.2	Internet und E-Mail umstritten.....	209
7.3.3	Zusatzinformationen wichtig.....	210
7.3.4	Idealer Berichtsumfang.....	211
7.3.5	Vereinfachungen und Unterstützung.....	211
7.3.5.1	Einleitende Zusammenfassung wichtig.....	211
7.3.5.2	Top-X-Produkte umstritten.....	212
7.3.5.3	Interpretation des Berichtsinhalts wichtig.....	213
7.3.5.4	Handlungsempfehlungen wichtig.....	214
7.3.5.5	Schulung der Berichtsempfänger umstritten.....	214
7.3.5.6	Prüfung durch unabhängige Instanz umstritten.....	215
7.3.5.7	Innerekantone Rangliste unwichtig.....	216
7.3.5.8	Rangliste Fachämter umstritten.....	216
7.3.5.9	Politisches Rating eher einföhrbar.....	217
7.3.5.10	Benchmarking.....	218
7.3.6	Vergleich der Zielgruppen.....	219
7.3.6.1	Bundesparlament-Kantonsparlament.....	219
7.3.6.2	Kantonsparlament-Kantonsregierung.....	219
7.3.6.3	Mitwirkung-Genehmigung-Kenntnisnahme.....	220
7.4	Beurteilung durch die Experten.....	220
7.4.1	Innovationsmatrix.....	220
7.4.2	Anmerkungen der Experten.....	221
7.5	Zusammenfassung.....	223
8.	GESTALTUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE ZEIT.....	227
8.1	Theoretische Grundlagen.....	228
8.1.1	Literaturrecherche.....	228
8.1.1.1	Vorgehen.....	228
8.1.1.2	Auswertung.....	229
8.1.2	Aktualität.....	230
8.1.3	Leseverhalten.....	231

Inhaltsverzeichnis

8.1.4 Jährliche Lesebereitschaft	231
8.1.5 Vorbereitungszeit	232
8.1.6 Berichtsrhythmus	232
8.1.7 Ex-ante-Berichterstattung	233
8.2 Empirische Ergebnisse	234
8.2.1 Beurteilung der heutigen Zeitverhältnisse	234
8.2.2 Leseverhalten	236
8.2.2.1 Parlament/Kommission	236
8.2.2.2 Regierung/Departement	237
8.2.3 Maximale jährliche Lesebereitschaft	238
8.2.4 Berichtsrhythmus	240
8.2.4.1 Bund	240
8.2.4.2 Kantone	240
8.2.5 Vorbereitungszeit	242
8.2.6 Ex-ante-Berichterstattung	243
8.2.7 Handlungsbedarf Zeit	244'
8.3 Interpretation und Gestaltungsempfehlungen	245
8.3.1 Aktualität erwünscht	245
8.3.2 Leseverhalten als Rahmenbedingung für den Umfang	246
8.3.3 Unterschiedlicher Berichtsrhythmus	247
8.3.3.1 Berichtsrhythmus Plenum/Regierung	247
8.3.3.2 Berichtsrhythmus Kommission/Departement	248
8.3.4 Unterschiedliche maximale Lesebereitschaft	249
8.3.5 Unterschiedliche Vorbereitungszeiten	250
8.3.6 Abgestuftes Konzept nach Ausserordentlichkeit erwünscht	251
8.3.7 Ex-ante-Berichterstattung	252
8.3.8 Vergleich der Zielgruppen	253
8.3.8.1 Bundesparlament-Kantonsparlament	253
8.3.8.2 Kantonsparlament-Kantonsregierung	253
8.3.8.3 Plenum-Kommission/Regierung-Departement	254
8.3.8.4 Mitwirkung-Genehmigung-Kenntnisnahme	254
8.4 Beurteilung durch die Experten	254
8.4.1 Innovationsmatrix	255
8.4.2 Anmerkungen der Experten	255
8.5 Zusammenfassung	256
9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	261
9.1 Schlussfolgerungen	261
9.1.1 Vergleich der Zielgruppen	261
9.1.1.1 Bundesparlament-Kantonsparlament	261
9.1.1.2 Kantonsparlament-Kantonsregierung	262
9.1.1.3 Mitwirkung-Genehmigung-Kenntnisnahme	263
9.1.1.4 Schlussfolgerung Zielgruppen	264

9.1.2 Beurteilung der Gesamtergebnisse.....	265
9.1.2.1 Forschungsziel.....	265
9.1.2.2 Stärken.....	265
9.1.2.3 Schwächen.....	267
9.1.2.4 Chancen.....	267
9.1.2.5 Gefahren.....	268
9.1.3 Offene Fragen.....	269
9.1.3.1 Existieren weitere Komponenten der Berichterstattung?.....	270
9.1.3.2 Decken sich die Gestaltungsempfehlungen mit den Bedürfnissen der Berichtersteller?.....	270
9.1.3.3 Wer erhebt die gewünschte Information?.....	270
9.1.3.4 Vertrauenskultur zwischen Parlament und Regierung?.....	271
9.1.3.5 Berichterstattung und politisches Dilemma?.....	272
9.1.3.6 Übertragbarkeit der Ergebnisse?.....	273
9.1.4 Erkenntnisse aus der praktischen Anwendung.....	273
9.1.4.1 Keine Berichterstattung ohne Steuerungskonzept.....	273
9.1.4.2 Erstes Feedback der Berichtersteller.....	274
9.2 Weiterer Forschungsbedarf.....	275
9.2.1 Vertiefung der Ergebnisse.....	275
9.2.2 Veränderung der Informationsbedürfnisse.....	276
9.2.3 Evaluation der Anwendung.....	276
9.3 Schlusswort.....	277
ANHANG.....	279
A. Auswertungsergebnis.....	279
A.1 Auswertungsergebnis SSCI-Journals.....	279
A.2 Auswertungsergebnis internationaler Forschungsberichte.....	283
A.3 Auswertungsergebnis Literaturrecherche Berichterstattung.....	285
A.4 Auswertungsergebnis zeitliche Berichterstattung.....	289
B. Interviewleitfaden.....	292
C. Fragebogen.....	295
QUELLENVERZEICHNIS.....	313
STICHWORTVERZEICHNIS.....	341